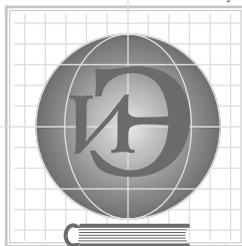


Российская академия наук



Институт экономики

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Научные редакторы сборника

д.э.н., проф. А.Е. Городецкий

д.э.н., проф. А.Г. Зельднер

к.э.н. С.В. Козлова

Москва

2012

ББК 65.9 (2Рос)-1

И 70

Институты и механизмы государственного регулирования экономики. Сборник. – М.: ИЭ РАН, 2012. – 255 с.

ISBN 978-9940-5-0385-5

Научные редакторы сборника:
А.Е. Городецкий, А.Г. Зельднер, С.В. Козлова

Сборник посвящен анализу широкого спектра актуальных проблем государственного регулирования экономики. В работе представлены результаты анализа макроэкономических факторов повышения его эффективности, проблем государственного регулирования модернизации социальной сферы, оптимизации фискального механизма регулирования социальных процессов, совершенствованию государственного регулирования отношений собственности, земельных отношений. Специальное внимание в сборнике уделено рассмотрению специфики государственного регулирования наиболее перспективного направления развития смешанной экономики – государственно-частного партнерства (ГЧП). Наряду со спецификой государственного регулирования ГЧП в конкретных сферах деятельности в сборнике рассматриваются и общие для всех сфер деятельности проблемы государственного регулирования ГЧП, от решения которых зависит нейтрализация его законодательных и организационных провалов и формирование благоприятной институциональной среды его дальнейшего развития.

Сборник предназначен научным работникам, специалистам в сфере ГЧП, аспирантам и студентам вузов.

ISBN 978-9940-5-0385-5

ББК 65.9 (Рос)-1

©
Институт
экономики РАН,
2012

©
Городецкий А.Е., Зельднер А.Г., Козлова С.В.,
2012

©
Коллектив авторов,
2012

©
Валериус В.Е.,
дизайн,
2007

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Зельднер А.Г.</i> Макроэкономические факторы эффективного государственного регулирования экономики	9
<i>Варнавский В.Г.</i> Государственно-частное партнерство как антикризисная мера	23
<i>Бухвальд Е.М.</i> Государственно-частное партнерство и укрепление экономических основ федеративных отношений в России.....	35
<i>Новицкий Н.А.</i> Государственно-частное партнерство в развитии инновационных циклов	53
<i>Ширяева Р.И.</i> Государственное регулирование отношений собственности в контексте перехода к инновационному развитию.....	67
<i>Смотрицкая И.И.</i> Контрактная основа и механизмы регулирования государственно-частного партнерства.....	83
<i>Зельднер А.Г., Козлова С.В.</i> Методические подходы к анализу эффективности использования бюджетных средств в особых экономических зонах.....	97

<i>Курнышева И.Р.</i> Роль транспорта в выравнивании конкурентного пространства РФ.....	109
<i>Мочальников В.Н.</i> Государственно-частное партнерство как инструмент развития транспортной инфраструктуры России.....	125
<i>Халтурин Р.А.</i> Государство и частный бизнес в привлечении инвестиций для строительства дорожной сети.....	139
<i>Козлова С.В.</i> Роль государства в современной системе управления земельными отношениями.....	149
<i>Караева И.В.</i> Фискальные механизмы регулирования социальных процессов в современном российском обществе.....	169
<i>Зубков Э.И.</i> Проблемы модернизации социальной сферы экономики.....	187
<i>Фаттахова А.Р.</i> Условия развития внутреннего туризма в моногородах.....	195
<i>Казанников А.А.</i> ГЧП как механизм государственного регулирования сельского хозяйства России.....	203
<i>Грибанова О.М., Корнилова М.Г.</i> Использование института государственно-частного партнерства в сфере водоснабжения.....	213
<i>Свирина Л.Н.</i> Совершенствование механизмов трансфера технологий в России с учетом позитивного зарубежного опыта.....	223

<i>Матвиевская Э.Д.</i> Развитие отношений государственно-частного партнерства в бывших социалистических странах—членах ЕС.....	239
<i>Паруль Э.А.</i> Развитие государственно-частного партнерства в ряде стран СНГ	247

А.Г. ЗЕЛЬДНЕР,
д.э.н., профессор,
руководитель Центра ИЭ РАН

**МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЭКОНОМИКИ***

В предстоящий период модернизации и инновационного развития российской экономики управление процессом становления новых институтов и механизмов следует рассматривать как необходимое условие институциональной трансформации, отражающей объективный характер развития экономики. Здравый смысл подсказывает, что обеспечение устойчивого развития — это главное предназначение государства, и в этом плане следует рассматривать создание системы институтов развития, способствующих поступательному росту экономики и, как следствие, повышению уровня жизни. В реализации такого сценария велика роль государства, обеспечивающего бюджетное финансирование, участвующего в формировании инфраструктурных проектов и создающего экономико-правовые условия для функционирования институтов развития.

Способность к развитию, по сути, переход от одного качественного состояния в другое — одно из всеобщих свойств материального мира. Развитие — это не только валовые показатели¹. Развитие отражает необратимое, направленное, закономерное изменение материальных объектов². Только такое триединое сочетание характеризует процесс развития. При этом под необратимостью понимается процесс функционирования, по сути, воспроизводственный

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 12- 02-00427).

1. По мнению С.Сулакшина и Ю.Сафоновой, «развитие — это управляемая изменчивость структурных и валовых показателей социально-экономического развития страны, причем изменчивость не любая, а соотношенная с поставленными целями такого развития» (Сулакшин С., Сафонова Ю. Об институтах развития в России // Научный эксперт. №15. 2010. С.4).
2. Философский энциклопедический словарь. М: Советская энциклопедия, 1983. С.561.

процесс. Отсутствие закономерности означает случайность процессов, а при отсутствии направленности не накапливаются качественные и количественные изменения, что означает стагнацию процесса развития.

Процесс развития надо рассматривать во времени, ибо всякое развитие осуществляется в реальном времени, и с этих же позиций становится понятна направленность развития. Один из вариантов научной концепции диалектики развития предложил марксизм-ленинизм, построив ее на учете философских законов: отрицание отрицания, переход количества в качество, единство и борьба противоположностей.

«Развитие, — писал В.И. Ленин, — как бы повторяющее пройденные уже ступени, но повторяющее их иначе, на более высокой базе («отрицание отрицания»), развитие, так сказать, по спирали, а не по прямой линии; развитие скачкообразное ... превращение количества в качество; внутренние импульсы к развитию, даваемые противоречием, столкновением различных сил и тенденций, действующих на данное тело или в пределах данного явления или внутри данного общества; взаимозависимость и теснейшая, неразрывная связь всех сторон каждого явления (причем история открывает все новые и новые стороны), связь, дающая единый, закономерный мировой процесс движения, — таковы некоторые черты диалектики, как более содержательного (чем обычное) учения о развитии»³.

Сложившиеся в России в процессе трансформации институты развития разнонаправлены и из-за отсутствия единой государственной стратегии сконцентрированы на решении локальных задач, по сути, освоении ограниченно выделяемых бюджетных средств. Это в конечном итоге и определяет их достаточно низкую эффективность. В то же время значимость рассматриваемой проблемы институтов развития на этапе провозглашения курса на модернизацию

3. Ленин В.И. ПСС. Т. 26. С. 55.

цию и инновационное развитие не вызывает сомнения, это глобальная макроэкономическая государственная задача. В этой связи рассмотрим некоторые макроэкономические проблемы повышения эффективности функционирования институтов развития.

1. Государственное регулирование становления институтов развития определяется наличием долгосрочной стратегии, четко обозначенных приоритетов, наличием финансового обеспечения. Опубликованная «Стратегия социально-экономического развития России до 2020 г.», во-первых, ориентирована исключительно на рыночное решение всех социально-экономических проблем, а во-вторых, в программе нечетко обозначены приоритеты, их финансовое обеспечение, система экономических рычагов и стимулов. России необходима стратегия, опирающаяся на схему развития и размещения производительных сил, построенная на максимальной роли стратегического планирования, как системы управления и более активной роли индикативного планирования, позволяющего использовать партнерские отношения государства и бизнеса в социально-экономическом развитии как России в целом, так и ее регионов.

В решении задач стратегического планирования требуется существенное изменение теоретических подходов к решению макроэкономических проблем с учетом быстро развивающихся IT-технологий и наноиндустрии. В этой связи нобелевский лауреат по экономике Д. Норт отметил, что «мир, в котором мы живем, изменяется настолько быстро, что почти невозможно прогнозировать или строить политику на основе существующей теории. Нынешняя теория статична, она создана для решения проблем, существующих в определенный момент»⁴. Но сегодняшние экономические проблемы намного динамичнее.

2. В системе госрегулирования инвестиционные возможности бюджета – существенный фактор, обеспечи-

4. Экономика и управление в зарубежных странах // Информационный бюллетень. 2001. №7. С.14.

вающий социально-экономическое развитие. Инвестиции в основной капитал, судя по проекту бюджета на 2012–2014 гг., не растут, а в сопоставимых ценах, с учетом инфляции, будут снижаться. Инвестиции следует рассматривать в тесной связи с инновациями, без этого снижается эффективность их использования. Между тем в соответствии с распределением ассигнований Федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» на 2012–2014 гг. по прикладным научным исследованиям идет снижение после 2013 г. примерно на 12%. Устойчиво снижается финансирование исследований, связанных с космическим пространством⁵.

Наряду с ограниченными возможностями бюджета чрезвычайно остро стоит проблема эффективного использования выделяемых бюджетных ресурсов. На заседании Президиума правительства в апреле 2012 г. отмечалось, что бюджетные средства не концентрируются на отдельных направлениях, и поэтому в конечном итоге непонятно, что происходит в отраслях в целом. Выступая на заседании Правительства, премьер-министр страны В. Путин отметил, что необходимы такие госпрограммы, которые охватывали бы всю отрасль, вне зависимости от того, к какому ведомству относится то или иное учреждение. «У нас из нужных 41 программы пока подготовлено 39, но приняты пока только две. Необходимо сделать все, чтобы бюджет 2014 года верстался уже по этому программно-целевому принципу»⁶. В то же время эти программы должны быть синхронизированы с финансовыми институтами развития.

В то же время, по мнению В. Геращенко, российская система финансовых организаций не предназначена для обеспечения поступательного экономического развития. В настоящее время финансовая система России функционирует в основном за счет кредитного механизма. Кредитование

5. Сенчагов В.К. Модернизация финансовой системы: цели, приоритеты, сценарии бюджетной политики, экономическая безопасность. М.: ИЭ РАН, 2013. С. 5–6.

6. Российская газета. 2012. 20 апр.

требует залога, как правило, все крупные залогодатели закре- дитованы. Что касается инновационной деятельности, то ее вообще сложно осуществить за счет кредитных ресурсов. В этом плане сегодня следует согласиться с У. Шарпом, который писал, что «инвестиции – отказ от определенных ценностей в настоящий момент за (возможно, неопреде- ленную) ценность в будущем»⁷.

Если инвестиционная деятельность может рассчиты- вать на кредитные ресурсы, то инновационная деятельность в силу временного лага и рисков в большинстве случаев использовать коммерческие кредиты не может, ибо гаран- тии возврата кредита – чисто теоретические. Вот почему на современном этапе развития России возрастает роль государства. В дальнейшем по мере появления у крупного бизнеса чувства гордости за свое отечество, возможно, и частный капитал примет активное участие в инновацион- ных разработках. Инновации создают цепочки добавленной стоимости только при условии вовлечения ее в производ- ственный процесс и реализации конечной продукции. Если этого не происходит, то она остается на том абстрактном уровне, о котором мы говорим много, но невнятно, на уровне инновационной экономики, как экономике знаний, но не на уровне экономических кластеров, производящих пользующуюся спросом конечную продукцию.

Доля госсектора в общем объеме инвестиций страны составляет 40%, из них бюджетные – 19,4%. На юбилейном съезде общественной организации «Деловая Россия» отме- чалось, что за предстоящую пятилетку для перестройки российской экономики на современный лад, драйве- ром которой должен стать не сырьевой комплекс, а мощ- ный технологичный производственный бизнес, требуются гигантские инвестиционные ресурсы. К 2015 г. инвести- ции в основной капитал, по расчетам Минэкономразвития, необходимо довести до 25%, а затем и до 30% в год. За бли-

7. Тысяча сто одних экспертов // Прямые инвестиции. 2012. №4. С.9.

жайшие три года предстоит изыскать в общей сложности 43 трлн руб.⁸

На федеральный бюджет Правительство настоятельно рекомендует не рассчитывать (Российская газета. 2011. 22 дек.). Это может ослабить макроэкономическую устойчивость. Необходимо активизировать привлечение частных инвестиций. Следует отметить, что существует взаимосвязь между выделяемыми бюджетными и привлекаемыми частными инвестициями. Рассмотрим эту проблему более подробно на примере такого института развития, как особые экономические зоны.

Проведенный анализ по материалам сводных годовых отчетов ОАО «ОЭЗ» показал, что прослеживается устойчивая тенденция недофинансирования строительства инфраструктуры в особых экономических зонах. В целом за пять лет (2006–2010 гг.) по четырем технико-внедренческим зонам фактические бюджетные вложения на начало 2011 г. составили 22,2 млрд руб. (при плане 48,6 млрд руб., это 45,7%). Следует отметить, что в каждой ТВЗ соотношение федерального, регионального и муниципального бюджета закладывалось по-разному. Реально же финансирование осуществлялось только за счет средств федерального бюджета, хотя за предшествующий период и были небольшие вложения по линии регионального бюджета. Существенное недофинансирование строительства инфраструктуры за счет бюджетных источников происходит также в промышленно-производственных и других зонах.

Наряду с бюджетным недофинансированием строительства инфраструктуры ОЭЗ наблюдается существенный разрыв между заявленными и реально вложенными инвестициями частных инвесторов. Низкий удельный вес инвестиций частных резидентов по отношению к заявленным, а в среднем по ОЭЗ это около 11%, связан с невыполнением бюджетных обязательств, обостряющим проблему

8. По итогам 2011 г. инвестиции в основной капитал (по данным Э. Набиуллиной) увеличились на 8,3% и достигли 10,8 трлн руб. (Российская газета. 2012. 13 марта).

рисков, сказываются и проблемы с рациональным использованием выделяемых средств и бюрократизмом. Даже в наиболее успешной относительно других зон «Алабуге» высока доля рисков. Так, по состоянию на начало 2011 г. 14 резидентов ППЗ «Алабуга» заявило инвестиции на сумму 29,6 млрд руб., объем фактически вложенных составил 15,5 млрд руб. (52,4%). Недофинансирование плановых объемов инвестиций приводит к затягиванию строительства, срыву заключенных договоров, неустойкам и другим проблемам, снижающим привлекательность ОЭЗ.

Важным условием для привлечения частного капитала в развитие инфраструктуры и разработки современных технологий выступает система налоговых преференций. Как эта система работает в наиболее раскрученных формах ГЧП, в частности в технико-внедренческих зонах, показало анкетирование резидентов ТВЗ. Судя по полученным данным, большая часть предприятий-резидентов в ограниченной мере пользуется льготами по налоговым платежам. Процент предприятий, использующих предусмотренные льготы по каждому из основных налогов и платежей, не превышает в среднем 20% от общего количества респондентов. Одновременно резиденты в качестве приоритетной дополнительной меры для стимулирования инновационной деятельности со стороны государства называют именно налоговые льготы.

Анализ результатов анкетирования ТВЗ «Томск» показал, что всего 35,7% резидентов воспользовались льготой по налогу на прибыль, 32,1% – льготами по налогу на имущество. От уплаты земельного налога освобождены 14,3% предприятий, льготу по арендной плате за землю, предусмотренную режимом ОЭЗ, имеют 10,7% предприятий, и только небольшая часть предприятий (7,1%) освобождена от уплаты транспортного налога. Складывающаяся ситуация, во-первых, связана со сложностью оформления налоговых льгот, во-вторых, с большими обременениями по налогу на прибыль, транспорт и др. В соответствии с региональными законами резиденты ОЭЗ освобождены от «уплаты транс-

портного налога, кроме автомобилей легковых, водных и воздушных транспортных средств». Но Налоговый кодекс РФ (глава 28) не предоставляет резидентам ОЭЗ каких-либо льгот⁹. 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 пять раз. Поэтому вопрос с транспортным налогом остается до конца не ясным и во многом зависит от инициативы местной налоговой инспекции при проверке резидентов.

Примерно такая же ситуация возникает и по налогу на прибыль. Как известно, Налоговый кодекс РФ содержит положения, обеспечивающие его снижение в части, относящейся к субъекту федерации. При этом размер ставки налога на прибыль не может быть ниже 13,5%. Это положение касается прибыли, полученной только 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.

Однако жизнь не стоит на месте. Так, правительство Самарской области снизило региональную составляющую ставки налога на прибыль для будущих инвесторов ОЭЗ «Тольятти» до нуля. В ближайшие шесть лет Самарская область вообще не будет брать налог на прибыль с резидентов ОЭЗ «Тольятти». Инвесторы будут перечислять лишь 2% в федеральный бюджет. В последующие за ними два года ставка на уровне региона составит 3%, затем на протяжении еще двух лет – 7%, 10-процентный потолок сохранится до 2024 года. К изначальной ставке в 13,5%

9. Согласно статье 357 НК РФ налогоплательщиками налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения в соответствии со статьей 358 НК, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

налог на прибыль вернется только с 2025 г.¹⁰ Видимо, такое региональное решение должно найти отражение в Налоговом кодексе РФ, ведь согласно главе 28 НК РФ резидентам ОЭЗ не предоставляются льготы, исключение имеется только для технико-внедренческих зон. Пока же к обоснованию Самарского налогового эксперимента можно отнести принятый в марте 2012 г. ФЗ №19-ФЗ, в пункте 7 которого подчеркивается, что регионами могут быть установлены свои условия предоставления инвестиционного налогового кредита в той части налога на прибыль, которая зачисляется в региональный бюджет. Законами субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль организаций (в части суммы такого налога, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации) и по региональным налогам, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований по местным налогам могут быть установлены иные основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки действия инвестиционного налогового кредита и ставки процентов на сумму кредита. Кроме того, по данным генерального директора ОАО «ОЭЗ» Олега Костина, последние поправки в Федеральный закон об особых экономических зонах с 1 января 2012 г. предоставляют такую возможность властям регионов, в которых созданы ОЭЗ. Правительство Самарской области воспользовалось данной опцией (Российская газета. 2012. 27 февр.).

В целом следует подчеркнуть, что законодательство о формах государственно-частного партнерства носит фрагментарный характер, не имеет комплексного характера, что вызывает значительные сложности в региональных налоговых службах. Более половины регионов России имеют свои законы о ГЧП, где проявляется региональное творчество в отношении сущности и форм ГЧП, не состыкованы интере-

10. Беспрецедентные льготы. Российская газета. 2012. 27 февр.

сы смешанных форм, не учитываются отраслевые и муниципальные права.

В целом назрела необходимость принятия Федерального закона о ГЧП. Появление в 2010 г. модельного закона о ГЧП позволило регионам соблюдать общие подходы в плане имущественного участия региона в ГЧП (в части аренды и др.) и финансового – в плане обеспечения денежными ресурсами работ по подготовке конкурса, гарантий по займам, софинансирования из средств регионального бюджета и др. Но остается много других проблем, в частности по эффективности проектов ГЧП, мониторингу, компенсации потерь, согласованию налоговых обременений и других, так что общий закон о ГЧП необходим.

В экономической литературе имеются определенные расхождения в оценке роли и значимости различных форм ГЧП. Так, встречаются попытки оценить опыт специальных экономических зон Китая как фактор радикальных изменений только в отдельных регионах Китая. И, как следствие, – заключение, что этот опыт мало применим для России. Во-первых, в России уже существует 19 особых экономических зон, которые отнюдь не демонстрируют жизнеспособность модели в сложившейся системе. Во-вторых, в очерченных географических границах можно проводить лишь экономические изменения, но не институциональные¹¹.

Китай за счет грамотной работы со специальными экономическими зонами сумел осуществить успешный переход от индустриальной к постиндустриальной стадии развития. Особые экономические зоны стали основой высокотехнологического развития Китая. В 2007 г. 54 высокотехнологичные промышленные зоны развития включали половину национальных высокотехнологичных фирм и научно-технологических «инкубаториев». В них было зарегистрировано около 50 тыс. патентов на изобретения, из которых более 70% принадлежали отечественным фирмам. За 15 лет

11. Буракова А. Институт экономического анализа // Ведомости. 2012. 16 апр.

с момента образования зон развития они обеспечили половину валового объема высокотехнологического промышленного производства Китая и одну треть — высокотехнологического экспорта. Регионы, по сути, окно для входа в страну высоких технологий.

3. Важнейшим условием эффективности государственного регулирования экономики выступает и формирование делового климата для привлечения частных и иностранных инвестиций, создание правовых и экономических условий для развития реальной конкуренции.

Известный немецкий экономист Л.Эдхард считал, что «благосостояние для всех» и «благосостояние через конкуренцию» связаны неразрывно. Одно выступает целью, другое — путем, ведущим к этой цели. Конкурентоспособность экономики — это постоянно протекающий инновационный процесс, обеспечивающий рост производительности труда. Инновации — важнейший фактор повышения производительности труда, без которой не может быть конкурентоспособной экономики.

Широкомасштабная монополизация российской экономики и соответствующий подход к конкуренции приводит к постоянному росту цен на продукцию и услуги естественных монополий и государственных корпораций, далее этот маховик раскручивает рост затрат и, как следствие, цен в сфере производства предметов потребления, ну а крайним оказывается население, сталкивающееся с инфляцией издержек и ростом розничных цен.

Покажем истоки такой деятельности на примере топливного рынка. Мы искусственно создали олигополизованный рынок нефтепродуктов, практически уничтоживший конкуренцию в сырьевом секторе. А конкуренция — это основа капиталистического развития, механизм перелива инвестиций в наиболее перспективные сферы и проекты. Это, по сути, механизм постепенно растущего спроса, это рычаг устойчивого развития экономики и роста уровня жизни. Теоретически это то, к чему мы стремимся,

к «рыночной, но социально ориентированной экономике». В США борьба с топливными монополиями началась с 1911 г., когда принудительно был раздроблен на 32 независимые компании такой нефтяной гигант, как рокфеллеровский «Стандарт Ойл». Именно с тех пор американским нефтяным рынком управляют конкурирующие между собой малые и средние компании.

В США первая крупная пятерка нефтяных компаний поставляет на рынок примерно 40% нефти, вторая пятерка еще 12%, остальную часть нефти добывают многочисленные компании. В России «первая пятерка» нефтяных компаний – «Роснефть», «Лукойл», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз», «Газпромнефть» – добывает свыше 80% нефти. Вторая «пятерка» – еще около 10–15%. А небольших компаний ничтожно мало, доля их добычи десять лет назад составляла около 10%, сегодня – около 5%.

В США порядка 200 НПЗ, что более чем в 10 раз больше, чем в России. Причем они только перерабатывают сырье и возвращают всю готовую продукцию нефтедобытчикам, а те продают владельцам АЗС. Практически все НПЗ в России также принадлежат нефтяным монополистам, которые и определяют оптовые цены на бензин, дизтопливо и моторное топливо в своих регионах (Известия. 2011. 7 июня).

В США около 120–130 тыс. бензоколонок – в 5–6 раз больше, чем в России, при территории вдвое меньше нашей. Автозаправки там размещены «кучками» – для усиления конкуренции. Власти штатов следят, чтобы ни одна компания не имела доминирующего положения. Лидеру американского рынка – компании Shell – принадлежит лишь 14000 (8,6%), на втором месте British Petroleum – 13000 (8,0%). Проблема борьбы с монополизмом упирается в лоббизм и личный интерес. «Роснефть» в 2011 г. достигла рекордных финансовых показателей. Реально 76,1% «Роснефти» принадлежит государственной компании ОАО «Роснефть». В то же время пакет в 12,6% акций находится

у ОАО «Сбербанк России», которое является «номинальным держателем». То есть лицом, зарегистрированным в системе ведения реестра, но не являющимся владельцем, которому в 2010 г. выплачено 4 млрд руб. (Известия. 2011. 7 июня). Такая же система и в «Газпромнефти» и других корпорациях, – кто в этих условиях будет стремиться к конкуренции, снижая личную маржу?

Ведущие компании мира к активной модернизации и инновационной деятельности подталкивает конкурентная борьба за потребителя и, как следствие, за прибыль. В России конкуренция подменяется монопольным сговором, терпимостью властей и слабыми штрафными санкциями. Следовательно, именно от государства, от его возможности создать деловой климат зависит решение проблемы привлечения частных инвестиций в инвестиционно-инновационную деятельность.

В.Г. ВАРНАВСКИЙ,
д.э.н., профессор,
гл.н.с. ИМЭМО РАН

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО
КАК АНТИКРИЗИСНАЯ МЕРА

Мировой финансовый и экономический кризис 2008—2010 гг., последствия которого до сих пор не преодолены во многих странах мира, затронул практически все сферы современного общества: экономику и политику, производство и потребление, промышленность и услуги. Он негативно отразился на работе, и, что самое важное, на инвестиционных процессах в инфраструктурном комплексе, составляющем одну из базисных основ современной экономики.

Последние два десятилетия инфраструктура практически во всех странах развивалась на основе государственно-частного партнерства (ГЧП). Права собственности на инфраструктурные объекты и ответственность перед обществом за их состояние как были ранее, так и остаются до сих пор за государством, но строительство, эксплуатация, управление ими передаются частным компаниям по договору, на возвратной основе иногда за плату.

В данной статье под государственно-частным партнерством понимается такая форма сотрудничества между государством (муниципальными образованиями) и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями, которая юридически закрепляется в виде контракта (как правило, на ограниченный срок), предполагает соинвестирование и разделение рисков между всеми участниками проекта.

Воздействие кризиса на проекты государственно-частного партнерства

Мировой экономический и финансовый кризис 2008–2009 гг. сопровождался серьезным падением производства. Это был первый в истории кризис, когда в мирных условиях практически во всех развитых странах мира одновременно наблюдались отрицательные темпы прироста валового внутреннего продукта (ВВП, табл. 1), резкое увеличение безработицы, нарастающие бюджетные проблемы.

Таблица 1. Темпы ежегодного прироста ВВП основных европейских стран, США и Канады
(% к предыдущему году, постоянные цены)

	2007	2008	2009	2010
Бельгия	2,8	0,8	-2,7	2,1
Канада	2,2	0,5	-2,5	3,1
Дания	1,6	-1,1	-5,2	2,1
Финляндия	5,3	1,0	-8,3	3,1
Франция	2,3	0,1	-2,7	1,4
Германия	2,8	0,7	-4,7	3,5
Венгрия	0,8	0,6	-6,5	1,0
Италия	1,4	-1,3	-5,2	1,2
Нидерланды	3,9	1,9	-3,9	1,8
Норвегия	2,7	0,8	-1,4	0,4
Польша	6,8	5,0	1,7	3,8
Португалия	2,4	0	-2,5	1,3
Испания	3,6	0,9	-3,7	-0,1
Швеция	3,4	-0,8	-5,3	5,3
Швейцария	3,6	1,9	-1,9	2,6
Великобритания	2,7	-0,1	-4,9	1,3
США	1,9	0	-2,6	2,9
Еврозона	2,8	0,3	-4,1	1,7

Источник: OECD Economic Outlook 89 database. 2011.

Предшествовавшее кризису десятилетие 1997–2007 гг. было периодом весьма успешного развития экономики всех

развитых стран, входящих в ОЭСР. Среднегодовые темпы прироста ВВП в целом по европейским странам ОЭСР не опускались ниже +1,5%. За этот период абсолютное падение ВВП имело место лишь в отдельные годы в Чехии (1997–1998 гг.), Эстонии (1999 г.), Германии (2003 г.), Португалии и Швейцарии (2003 г.). Но снижение было менее 1%, что не сказывалось существенно на развитии стран европейского континента и ОЭСР в целом.

Благоприятная экономическая конъюнктура в мире способствовала развитию государственно-частного партнерства. Ежегодно в течение 1997–2007 гг. в Великобритании, например, заключалось 50–70 новых контрактов ГЧП в сфере производственной и социальной инфраструктуры¹. По экспертным оценкам 2001–2007 гг., в Испании было начато 38 проектов ГЧП, в Германии – 34, во Франции – 26².

В развивающихся странах АТР в 1990–2009 гг. было заключено более 1400 контрактов ГЧП (табл. 2).

Таблица 2. ГЧП в развивающихся странах АТР по отраслям (1990–2009 гг.)

Отрасль	Число проектов	Инвестиции, млрд долл. США
Энергетика	592	115,274
Телекоммуникации	75	86,536
Транспорт	349	77,513
ЖКХ	387	28,983
Итого:	1403	308,306

Источник: Составлено по: PPI World Bank Database.

В среднем за год в АТР в предкризисный период заключалось более 70 контрактов ГЧП.

По оценке Международной финансовой корпорации, рекордно высокий уровень активности ГЧП в развиваю-

1. Рассчитано по: PFI Projects in Procurement List. L.: Stationery Office. November, 2011.

2. Hall D. Public-Private Partnerships (PPPs): Summary paper. Greenwich: University of Greenwich/PSIRU. October 2008. P. 4.

щихся странах наблюдался в 2007 г., когда за год частные компании и государство инвестировали в инфраструктурные проекты в общей сложности 160 млрд долл.³

Кризис в государственно-частном партнерстве, как и в экономике в целом, начался в середине 2008 г. Падение фондовых рынков, трудности с заемным капиталом, снижение спроса и ухудшающиеся общеэкономические условия вынудили правительства и частных инвесторов переоценить значительную часть проектов ГЧП. В результате некоторые из запланированных проектов были отложены, начавшиеся приостановлены, реструктурированы, продлены.

Можно выделить несколько основных тенденций развития рынка ГЧП в сфере инфраструктурных проектов в период кризиса 2008–2010 гг.

1. *Заключение новых контрактов ГЧП на объектах инфраструктуры замедлилось во всех странах.* Кризис на рынке кредитных ресурсов и экономический спад – два основных макроэкономических фактора, создающих трудности на пути инвестиций в инфраструктуру. Например, в Великобритании в 2008 г. было начато 34 проекта ГЧП, т.е. снижение по сравнению с предшествующими годами составило почти 50%⁴. В Республике Корея в 2008 г. были прекращены переговоры по более чем 30% принятым ранее к разработке инфраструктурным проектам ГЧП⁵.

В развивающихся странах с июля 2008 г. по март 2009 г. были подписаны контракты и открыто финансирование по 147 проектам ГЧП с инвестициями на сумму 55 млрд долл., что представляет собой снижение по числу проектов на 30% и по объему инвестиций на 15% по сравнению с соответствующим периодом 2007–2008 гг.⁶ Особенно

3. Issue Brief: IFC Infrastructure Crisis Facility. International Financial Corporation/ World Bank Group. Wash., D.C. December 2008. P.1.

4. Timmins N. Downturn takes toll on PFI deals // Financial Times. 2009.13.01.

5. Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D. The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships // IMF Working Paper. Wash., D.C. July 2009. P. 16.

6. Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects – Update 3. World Bank Group. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Wash., D.C. June 2009. P. 2.

сильное сокращение активности на этом рынке наблюдалось во втором полугодии 2008 г., когда число заключенных контрактов уменьшилось на 35% и привлеченного объема инвестиций – на 32%.

Количество проектов, достигших стадии окончания переговоров, подписания контрактов и открытия финансирования в первом квартале 2009 г. уменьшилось на 23% по сравнению с тем же периодом 2008 г. Правда, суммарный объем инвестиций, привлекаемых в эти проекты, составил 25 млрд долл., что на 35% больше. Такой скачок инвестиционной активности объясняется не зародившейся на волне кризиса новой тенденцией, а конъюнктурными обстоятельствами – подписанием нескольких крупных контрактов (на сооружение электростанций в Бразилии⁷ и др.).

2. *Проекты, начатые до финансового кризиса, испытывают трудности, порой серьезные, но не прекращаются.* Это объясняется сохраняющимся перспективным спросом и потенциально высокими финансовыми, политическими и иными издержками для стороны, заявившей о выходе из проекта, особенно если инвестиции застрахованы от политических рисков в международных финансовых организациях.

Число досрочно прекращенных в результате действия кризиса проектов ГЧП в мире составляет лишь единицы. Дело в том, что крупные инфраструктурные проекты ГЧП трудно не только запустить, но и остановить без серьезных последствий как для государства, так и его частных партнеров. Началу проекта предшествуют многомесечные (а иногда длящиеся годами) переговоры. В орбиту договоренностей и контрактных отношений оказываются вовлеченными различные субъекты, в том числе политические силы, иностранные правительства, международные организации, страховые компании, пенсионные, инвестиционные

7. Речь идет о строительстве двух гидроэлектростанций в Бразилии: в муниципалитете Жируа (штат Алагоас) и в г. Сан-Антонио (даты подписания финансовых соглашений – февраль и март 2009 г., стоимость проектов 4,2 млрд и 5,7 млрд долл. соответственно).

и иные фонды и институциональные инвесторы. Все они понесли определенные издержки, связанные с запуском конкретного проекта, и поэтому крайне заинтересованы в его продолжении, несмотря на возникающие трудности.

По данным Мирового банка, в развивающихся странах в 2008–2009 гг. на различных стадиях разработки находились 522 новых инфраструктурных проекта ГЧП:

- 133 подписанных контракта
- 203 контракта, по которым заключены договора финансирования и открыты кредитные линии
- 101 подписанный контракт, по которым не открыто финансирование
- 85 проектов на стадии проведения тендеров⁸

Из-за кризиса был остановлен только один проект и прекращены на этапе тендера, подписания контракта или поиска инвесторов еще четыре (менее 1% общего числа проектов).

3. Динамичное развитие мировой экономики в докризисный период, высокая конкуренция на рынках капитала и активная позиция государства в инвестиционной сфере привели к *значительному снижению процентных ставок по кредитованию инвестиционных проектов вообще и ГЧП в частности*. В 2007 г. в Великобритании, например, при получении заемных средств для осуществления инвестиционных проектов надбавка за риск к ставке ЛИБОР составляла в среднем 1,2–1,3%, а по проектам Private Finance Initiative (PFI) она была еще ниже – 0,7–0,8%⁹.

С началом кризиса активность банков в кредитовании проектов ГЧП снизилась, структура кредитов изменилась в сторону уменьшения доли долгосрочных ссуд и увеличения удельного веса кратко- и среднесрочных кредитов. Длинные деньги предоставляются только сильным в финансовом отношении клиентам. Частные компании, выполняющие

8. Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects – Update 3. World Bank Group. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Wash., D.C. June 2009. P. 7.

9. Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response. L., 2010. P. 6.

долгосрочные контракты и концессии (сроком 20 и более лет), вынуждены прибегать к заимствованиям на более короткие сроки, что приводит к перефинансированию и превышению проектной стоимости. Процентные ставки по кредитам существенно увеличились.

Негативные изменения на финансовых и товарных рынках, начавшиеся в период кризиса 2008–2009 гг., удорожание кредитов, увеличение размеров страховых взносов, повышение рисков долгосрочного финансирования серьезно осложнили инвестиционные процессы при выполнении контрактов ГЧП, сделали более дорогостоящим использование частных финансов при их реализации. Так, процентные ставки по кредитам при осуществлении проектов PFI в Великобритании возросли на 20–33% по сравнению с докризисным периодом. Для PFI это существенная нагрузка, поскольку в структуре финансирования доля акционерного капитала составляла лишь 10%, а 90% представляли собой долговые обязательства в форме кредитов и облигаций¹⁰.

Особенно резко увеличилась надбавка за риск. В целом по 35 инфраструктурным проектам, начатым в 2009–2010 гг. в Великобритании, надбавка за риск к ставке ЛИБОР выросла в 3 раза и составляла 2,39–2,59% по сравнению с 0,79% в 2007 г.¹¹

4. ГЧП являлось одним из важных антикризисных инструментов. Одновременно с углублением кризисных явлений в развитых странах происходило повышение активности государства в направлении поддержки проектов ГЧП, по крайней мере, в начальной фазе кризиса. Правительства многих стран рассматривают ГЧП как эффективный механизм по выходу из кризиса, как один из инструментов стимулирования бизнеса и оживления экономики. Многие правительства в числе комплекса антикризисных мер предусматривают поддержку крупных

10. Ibid. P. 4.

11. Ibid. P. 31.

инфраструктурных проектов, реализуемых на условиях ГЧП. Например:

США: объем антикризисных мер – 787 млрд долл., из них:

- 43 млрд долл. – в энергетику
- 111 млрд долл. – в инфраструктуру
- планируется создание Национального банка по рефинансированию инфраструктуры

Великобритания:

- учреждение в марте 2009 г. специального фонда (*Treasury Infrastructure Finance Unit*) по кредитованию проектов ГЧП, которые испытывают сложности в привлечении частных средств
- создание ряда новых государственных органов, отвечающих за инфраструктурную политику: в составе секретариата кабинета министров образован Департамент крупных инфраструктурных проектов (*Major Projects Authority*), в структуре департамента инфраструктуры министерства финансов – отдел по государственно-частному партнерству (*PPP policy team*)
- принятие Национального плана развития инфраструктуры 2011, включающего государственно-частное партнерство

Франция: специальные меры для стимулирования проектов ГЧП (10,5 млрд евро), в их числе:

- дополнительные налоговые льготы
- государственные кредиты банкам в целях последующего кредитования ими из этих средств частных компаний, занятых в проектах ГЧП, по более низким в сравнении с рыночными процентным ставкам
- правительственные ссуды частным партнерам на реализацию проектов ГЧП до открытия банками кредитных линий

Южная Корея: 15% дополнительного финансирования экономики идет на инвестиции в проекты ГЧП, в их числе:

- установление более низких требований к размеру собственного капитала партнеров из частного сектора (5–10%)
- для крупномасштабных проектов – повышение верхней границы общего объема кредитов, на которые могут распространяться гарантии Фонда гарантирования кредитов в инфраструктуру (Korean Credit Guarantee Fund)
- помощь в привлечении новых акционеров
- разделение риска процентной ставки с концессионерами

Китай: объем антикризисных мер – 585 млрд долл. США из 10 пунктов, из них:

- строительство жилья
- сельская инфраструктура
- транспорт

Бразилия:

- дополнительное финансирование государством через Национальный банк развития инвестиций в инфраструктуру и добывающие отрасли в размере 42,6 млрд долл. США
- начало финансирования двух новых электростанций: в провинции Жирау (февраль 2009 г., стоимость проекта 4,2 млрд долл. США), в г. Сан-Антонио (март 2009 г., стоимость проекта 5,7 млрд долл. США)

Индия:

- рост государственного финансирования крупных инфраструктурных проектов ГЧП на 15%
- повышение доли частных инвестиций с 10 до 20% их общего объема, страховые взносы по которым подлежат возмещению из бюджета
- увеличение срока концессии на 5–10 лет
- выпуск ценных бумаг, не облагаемых налогом, на 6 млрд долл. США для финансирования проектов, инвестиционная емкость которых оценивается в 15 млрд долл. США

Таким образом, ГЧП рассматривается правительствами как развитых, так и развивающихся стран в качестве важной антикризисной меры, которая за счет производственного назначения затрат из бюджета на эти цели и межотраслевых связей дает более высокий экономический эффект по сравнению с увеличением бюджетных расходов, направленных на прямое стимулирование потребительского спроса (увеличение пособий, пенсий, заработной платы государственных служащих и пр.). Поэтому дополнительное финансирование на проекты государственно-частного партнерства не только способствует развитию, но и ускоряет выход экономики из кризиса.

Е.М. БУХВАЛЬД,
д.э.н., профессор,
завсектором ИЭ РАН

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО И УКРЕПЛЕНИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В РОССИИ**

1. Партнерство и усиление роли субфедерального звена российской экономики

Как и всякий экономический феномен федеративного государства, партнерские взаимодействия власти и бизнес-структур в России (включая практику их нормативно-правового регулирования) сочетают в себе начала централизации и децентрализации, а также необходимую меру соответствия разграничению полномочий всех уровней публичного управления как участников этого взаимодействия. Истинная «федерализация» такого партнерства – это внутренне согласованная вертикаль форм и инструментов партнерских отношений, имеющая нормативно-правовое и методическое единство, а также отражающая интересы как частного предпринимательства, так и всех уровней публичного управления (государства в целом, соответствующих территорий и проживающего на них населения). Важным слагаемым этой вертикали выступает система партнерских взаимодействий, реализуемых при участии органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

До настоящего времени взаимодействие системы государственно-частного партнерства (ГЧП) со спецификой экономико-правовой природы России как государства феде-

ративного типа практически не рассматривалось в научной литературе. Во многом это связано с тем, что в 2000-е годы проблематика федеративных отношений как предмет научных исследований в значительной мере «ушла в тень». Даже заявленная федеративная реформа¹ не инициировала новой волны интереса к данному кругу вопросов, т.к. было хорошо заметно, что в рамках данной «реформы» речь идет о системе чисто административных решений, не имеющих под собой серьезно проработанной социально-экономической стратегии, отражающей цели, этапы и ожидаемые конечные результаты намечаемых преобразований.

Кроме того, начиная с середины 2000-х гг. страна переживала явный тренд централизации полномочий в сфере экономического и социального регулирования, который сопровождался увеличением числа и расширением круга полномочий, исполняемых территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти. Как отмечали эксперты Совета Федерации, «итогом федеративной реформы стала централизация компетенций на федеральном уровне»². Действительно, в ходе этой реформы региональными органами власти были утрачены многие важные полномочия по вопросам экономического регулирования, особенно в сфере недропользования, инвестиционной и инновационной политики и пр.

В условиях кризиса 2008–2009 гг., сложных проблем посткризисного развития какое-то время стало казаться, что реальной альтернативы курсу на централизм не существует, а федерализм в России вскоре вообще останется лишь формальным атрибутом. Однако в итоге ситуация с будущно-

-
1. Считается, что начало этой реформы было положено в 2003 г. объединением Пермской области и Коми-Пермяцкого округа. Кроме того, в том же году знаковым событием реформы стало то, что Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ был установлен закрытый перечень полномочий субъектов Федерации. Однако в последующем объединение субъектов Федерации так и не стало ожидавшимся масштабным явлением, а сама концепция «жесткого» ограничения полномочий субъектов Федерации была существенно пересмотрена.
 2. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации №27 (344). Декабрь 2007.

стью российского федерализма оказалась более позитивной. Разумеется, причиной этого стало не «прозрение» определенной части политиков. Очевидно, сказалось ясное понимание того, что инновационная модернизация как единственная альтернатива восстановления экономики страны, да и сохранения всей российской государственности, не может быть реализована лишь властными импульсами из федерального центра, а требует активного, заинтересованного участия субфедеральных органов власти и, конечно, плотного взаимодействия с представителями частнопредпринимательских структур на всех уровнях публичной власти.

Выступая на Санкт-Петербургском экономическом форуме 17 июня 2011 г., Д.А. Медведев обозначил децентрализацию полномочий как одну из наиболее важных задач на пути совершенствования государственного управления³. Затем основные положения этого курса были развиты на заседании Государственного совета по вопросу повышения роли регионов в модернизации российской экономики в г. Хабаровске 11 ноября 2011 г. Здесь было отмечено, что «модернизация экономики не может быть модернизацией, которая идет из центра. Она должна опираться на активность граждан, на местные региональные инициативы, иначе просто ничего не получится»⁴. Этот политический курс получил развитие и далее. Так, на заседании Госсовета в Москве в декабре 2011 г. было подчеркнуто: «Регионам нужен большой простор для проведения эффективных решений в целях повышения уровня жизни наших людей — соответственно достаточно ресурсов для того, чтобы эти полномочия осуществлять»⁵.

В целях разработки практических предложений по реализации этих инициатив руководства страны были соз-

3. Медведев Д.А. Выступление на заседании Петербургского международного экономического форума 17 июня 2011 года.

4. Выступление Д.А. Медведева на заседании президиума Госсовета по вопросу повышения роли регионов в модернизации экономики 11 ноября 2011 года в г. Хабаровск.

5. Медведев Д.А. Выступление на заседании Государственного совета РФ 26 декабря 2011 г.

даны две рабочие группы – под руководством Д. Козака и А. Хлопонина⁶. Эти группы должны были внести предложения соответственно по передаче части полномочий федеральных органов власти на субфедеральный уровень, а также по наиболее целесообразному механизму финансового покрытия передаваемых полномочий. Однако начальный этап работы в этом направлении не дал отчетливых позитивных результатов⁷.

Причина этого достаточно проста. Исходные наработки двух рабочих групп не учли в полной мере того, что в рамках нынешнего курса на децентрализацию управления вопрос ставится не просто о перераспределении полномочий. Речь идет о таком перераспределении (передаче) полномочий, которое обеспечивало бы создание правовых, экономических и институциональных условий для усиления роли субфедерального звена управления (прежде всего, субъектов Федерации) в решении задач инновационной модернизации экономики. Другими словами, очевидна необходимость создать условия, при которых экономико-правовой механизм федеративных отношений в полной мере «работал» бы на ускорение модернизации.

Соответственно названный курс на децентрализацию полномочий и усиление роли субфедерального звена управления означает не только повышение значимости практики партнерства на региональном и местном уровне, но и ее преимущественную ориентацию на решение задач инновационной модернизации российской экономики. Кроме того, усиление значимости практики партнерства на региональном уровне в настоящее время во многом предопределено

6. См.: Распоряжение Президента РФ «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» № 425-рп от 27 июня 2011 г.

7. См.: Бухвальд Е.М. Перераспределение полномочий в контексте задачи инновационной модернизации российской экономики. В сб.: Аналитическое обеспечение перераспределения полномочий уровнями власти // Аналитический Вестник Совета Федерации ФС РФ. №1 (144). 2012. С.17–20; 29–38.

сдвигами в системе бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Абсолютно доминировавший до последнего времени трансфертный механизм межбюджетных отношений, как планирует Минфин России, в соответствии с общей стратегией бюджетной реформы в стране будет заметно сокращаться⁸ в пользу программно-проектных инструментов софинансирования социально-экономического развития регионов страны.

Кратко можно сформулировать три направления, по которым практика государственно-частного партнерства может оказать существенное позитивное воздействие на использование преимуществ федеративной природы государства в решении задач модернизации. Во-первых, партнерство способно повысить эффективность исполнения полномочий, уже закрепленных за субъектами Федерации, в частности, в том, что касается поддержки и регулирования инновационных процессов в экономике. Во-вторых, возникающий в ходе партнерских отношений синергетический эффект сложения ресурсов публичного и частного секторов экономики как бы позволяет расширить регулятивные, стимулирующие возможности органов власти субфедерального уровня без сложной и неоднозначно воспринимаемой процедуры формальной передачи полномочий и, тем более, вне противоречия с объективно необходимыми процессами дерегулирования и де бюрократизации предпринимательской деятельности. Наконец, в-третьих, партнерство решает проблемы дополнительного финансового обеспечения нужд социально-экономического развития территорий, т.е. решения тех задач, которые составляют меры полномочий и ответственности органов власти субфедерального уровня.

Остановимся кратко на этих трех перспективных направлениях развития практики государственно-частного партнерства (ГЧП).

8. В настоящее время Минфин России предполагает сократить объем финансовой помощи регионам (без учета субвенций) в сфере межбюджетных отношений с 2,3% ВВП в 2008 г. до 1,3% уже в 2013 г.

В нашей научной литературе уже констатировался тот факт, что нынешний этап развития практики государственно-частного партнерства следует рассматривать, прежде всего, как «партнерство в модернизации»⁹. Однако со стороны публичной власти любые партнерские отношения всегда ограничены кругом управленческих и соответственно бюджетно-расходных полномочий. В этом смысле до последнего времени реализация стратегического курса ГЧП как «партнерства в модернизации» сдерживалась отсутствием четкой фиксации полномочий органов субфедерального управления в сфере инновационной политики.

Однако в 2011 г. 254-м ФЗ был внесен ряд существенных дополнений в Федеральный закон «О науке и научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ. За счет этих дополнений в нашем законодательстве наконец-то были формально закреплены такие понятия, как «инновация», «инновационный проект», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура». Наряду с этим понятийным аппаратом, новая версия 127-го ФЗ теперь содержит указания на основные цели, принципы и формы государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе и на субфедеральном уровне. Согласно закону, государственная поддержка инновационной деятельности может осуществляться в следующих формах: предоставления льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей; а также образовательных услуг; информационной и консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации; формирования спроса на инновационную продукцию через систему закупок для государственных нужд; финансового обеспечения инновационной деятельности (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); реализации целевых программ и проведения отдельных мероприятий в

9. См.: Хлебников К.В. Государственно-частное партнерство как инструмент инновационной модернизации российской экономики. В сб.: Формирование инновационной экономики: проблемы и перспективы. СПб.: НОЦ «Перспектива», 2011.

рамках программ Российской Федерации; поддержки экспорта инновационной продукции; обеспечения инфраструктуры и в других формах, не противоречащих действующему законодательству. При этом отмечается, что поддержка инновационной деятельности в формах, предусмотренных данным законом, может осуществляться также и органами местного самоуправления.

Таким образом, закон, к сожалению, не разделяет цели и основные направления поддержки инновационной деятельности, характерные именно для федерального, регионального и местного уровня управления, которые на деле существенно различаются как по кругу имеющихся полномочий, так и по объему доступных экономических ресурсов. В результате многие положения данного закона, особенно для субъектов Федерации и органов местного самоуправления, имеют преимущественно «рамочный» характер, сложно «проецируемый» на реальную практику регионального и муниципального управления. Строго говоря, данный документ лишь констатирует возможность подобной поддержки и ее основные формы, но обходит стороной многие конкретные инструменты, которые на деле доступны российским регионам и органам муниципального управления в целях поддержки различных субъектов инновационной деятельности. Разумеется, не снимается с «повестки дня» и вопрос о финансовом обеспечении данного круга полномочий органов управления субфедерального уровня, особенно органов местного самоуправления.

Тем не менее многие обозначенные в законе формы государственной поддержки инновационной деятельности в значительной мере обращены именно к практике ГЧП. Это, безусловно, оказание информационной и консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации, для чего на местах в настоящее время создаются специализированные институты развития, а также региональные центры ГЧП. Прежде всего, к негосударственным субъектам инновационной деятельности обращены такие

формы государственной поддержки, как меры финансового обеспечения инновационной деятельности, в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы и гарантии. Аналогичную адресность имеет и практика реализации целевых программ, ориентированных на поддержку и развитие высокотехнологичных отраслей экономики регионов.

Важное значение имеет также такой фактор, как формирование спроса на инновационную продукцию через систему закупок для государственных нужд. На наш взгляд, сама по себе обычная практика поставок товаров и услуг для государственных или муниципальных нужд не может рассматриваться как особая сфера партнерских взаимодействий власти и бизнеса. Однако когда этой сфере хозяйственных отношений вменяются некие регулирующие или стимулирующие начала, фактор партнерства может обозначить себя здесь вполне реально. Нынешние дискуссии вокруг замены практики государственных закупок созданием новой контрактной системы включают и вопрос об усилении роли закупок как инструмента поддержки инновационных процессов в экономике. Правда, иногда эта роль системы госзакупок трактуется упрощенно, только в плане расширения роли государства как потребителя инновационной продукции. Но государство (в т.ч. и в лице субъектов Федерации) не может закупать продукцию только потому, что она инновационна вообще. Это превратило бы закупочные органы — как федерального, так и регионального уровня — в некое подобие советского Госснаба, в инновационного посредника. Однако такими функциями органы исполнительной власти не обладают, и это вполне естественно для экономики рыночного типа.

При любых обстоятельствах современное государство может закупать только то, что соответствует материальному покрытию закрепленных за ним полномочий и обеспечивает оказание государственных услуг в экономической, социальной и иных сферах. Однако и в этих рамках возможен целенаправленный выбор в пользу продукции и услуг инно-

вационного характера. Иногда такую ориентацию связывают исключительно с отказом от примитивного ориентира на текущую минимальную цену как оптимальный (обязательный) выбор при проведении закупок. Это, конечно, необходимо. Однако, как показывает практика, только этим вопросом об активизации инновационно-стимулирующей роли госзакупок не исчерпывается.

Организация государственных закупок инновационной продукции, очевидно, выходит за рамки единичного акта купли-продажи, не несущего в себе, как было сказано выше, особой партнерской компоненты. Система инновационно-ориентированных закупок требует многих слагаемых, которые отсутствуют в действующей практике. Это – переход к новой методике оценки экономической эффективности закупок; создание методики оценки степени инновационности различных видов потребной государству продукции и услуг; содействие потенциальным поставщикам в приобретении необходимых инновационных разработок и технологий; авансирование поставщиков и содействие в получении ими кредитов и пр. При этом последнее предполагает как долгосрочный прогноз государственных закупок (потребностей), так и установление долговременных партнерских отношений, качественный анализ потенциальных поставщиков.

Традиционного ныне составления специальных реестров «добросовестных поставщиков» (или, напротив, реестра «недобросовестных поставщиков»)¹⁰ здесь уже недостаточно. Необходимы специальные реестры и даже предварительный отбор инновационно-активных поставщиков, т.е. предприятий, реально способных в данный момент или в перспективе поставить органам государственного или муниципального управления действительно инновационные товары и услуги с заранее заданными свойствами (качественны-

10. Например, 2 декабря 2010 г. официальное издание Правительства РФ «Российская газета» опубликовала Реестр добросовестных поставщиков федерального правительства за 2010 год. Такие реестры используют и многие регионы России.

ми параметрами), обеспечивающими их потребителю экономии на долговременном рубеже их использования.

2. Партнерство и усиление роли программно-целевых методов управления на региональном уровне

Как уже было отмечено выше, в соответствии с общей концепцией реформирования бюджетного процесса в стране, трансфертные механизмы федеральной финансовой подпитки социально-экономического развития регионов все более будут замещаться целевыми средствами, преимущественно инвестиционного характера. Прежде всего, это – средства, направляемые через проекты Инвестиционного фонда РФ, также Фонда прямых инвестиций. Так, *Инвестиционный фонд* реализует проекты, имеющие общегосударственное значение, а также региональные инвестиционные проекты на началах государственно-частного партнерства. По проектам, имеющим общегосударственное значение, на 1 руб. из федерального бюджета привлекается 2,1 руб. средств частных инвесторов при минимальной доле участия частных инвесторов, установленной Правительством РФ на уровне 25% от стоимости проекта. По региональным инвестиционным проектам это соотношение установлено на уровне 1 к 5,6 при минимальной доле участия частных инвесторов в размере 50% от стоимости проекта.

Что касается *Фонда прямых инвестиций*, то при его содействии на данный момент уже реализуются инвестиционные проекты стоимостью более 1 млрд долл., из которых 200 млн – это средства фонда, а 800 млн долл. – средства его партнеров – зарубежных и российских соинвесторов.

Однако и тот и другой фонд пока еще в преимущественной мере остаются инвестиционным инструментом ГЧП на федеральном уровне. Роль самих регионов здесь

остаётся незначительной, да и доля субъектов Федерации, вовлеченных в реализацию этих проектов, пока невелика.

Для большинства регионов наибольшее значение в этом плане имеет федеральное софинансирование различных целевых программ, ведомственных программ, отдельных инвестиционных проектов и пр. Особенно важен этот сдвиг от трансфертных механизмов к инструментам программно-проектного финансирования для регионов – экономических лидеров, где доля трансферт (кроме субвенций, которые имеют особый бюджетный смысл) в собственных доходах относительно невелика.

Проведенная в последнее время работа с регионами России (Владимирская область, Новосибирская область и пр.) показывает, что сегодня решающий «фронт» финансовых отношений экономически наиболее развитых регионов с федеральным центром не получение дополнительных дотаций, а возможность обеспечить «должное» участие региона в программах и проектах, софинансируемых федеральным центром. Это программы и проекты по развитию инфраструктуры, по кластеризации промышленного производства, по осуществлению мер поддержки малого и среднего инновационного предпринимательства, развития и поддержки федеральных и региональных ОЭЗ, наукоградов, промышленных парков и пр.¹¹

Конечно, от дополнительных трансферт и налоговых поступлений никто в регионах и муниципалитетах не отказывается, но эти поступления волнуют в первую очередь региональных и местных финансистов, ответственных за сбалансированность регионального или местного бюджета. Между тем «должное» участие региона и муниципалитета в названных программах и проектах – это не просто дополнительные бюджетные средства на развитие территории, но еще и мощный рычаг привлечения частных инвестиций. Таким образом, названные выше формы бюджет-

11. Сюда надо отнести и средства, которые сегодня расходуются в регионах по инновационным и инвестиционным проектам госкорпораций.

ных взаимодействий федерального центра с субъектами Федерации – это еще и новый, мощный импульс развития практики ГЧП на региональном уровне.

В нашей экономической литературе уже отмечен опыт таких регионов, как Липецкая область (ОЭЗ регионального уровня); Калужская область (индустриальные парки); Московская область (промышленные округа) и пр. И другие субъекты Федерации стремятся создать у себя «опорные точки» промышленно-инновационного развития, которые им по силам и отвечают реалиям нынешнего состояния экономики региона. Так, во Владимирской области функционируют бизнес-инкубаторы в Покрове и Ставрово. Стратегией развития области до 2016 года подобные формы поддержки инновационного предпринимательства предусмотрены в Ковровском и в Александровском районах. Хорошие перспективы имеет проект регионального туристско-рекреационного кластера «Экопарк "Суздаль"». Все эти проекты не только пользуются финансовой поддержкой федерального центра, но и практически реализуются на началах ГЧП.

Однако и здесь есть проблемы увязки этой практики бюджетных отношений центра и регионов с принципами и нормами, присущими государству федеративного типа. Сама по себе замена трансфертных механизмов поддержки регионов программно-целевым (со)финансированием – мера прогрессивная. Тем не менее здесь есть одна тонкость. Дело в том, что за два десятилетия бюджетных реформ трансфертные механизмы межбюджетных отношений обрели высокую степень методической обеспеченности, прозрачности и формализованности, если не устранивающей, то, во всяком случае, существенно снижающей возможность различных субъективных решений. Что касается картины территориального распределения средств, выделяемых в порядке программно-целевого (со)финансирования, то здесь полной уверенности в объективности используемых подходов, в их соответствии принципам бюджетного федерализма, пока

нет. Например, сегодня никому из региональных лидеров не придет в голову просить гостей из Москвы ходатайствовать о дополнительных бюджетных дотациях: все знают, что методика и исходные данные, на основе которых распределяются эти дотации, пусть не безупречны, но открыты и ежегодно согласуются с каждым из регионов. А вот насчет того, чтобы помочь обеспечить участие региона в тех или иных программах, — такие просьбы реально имеют место.

В последнее время федеральный центр принял определенные меры к тому, чтобы несколько упорядочить усилия регионов по созданию на местах опорных «точек» промышленно-инновационного развития. Так, в декабре 2011 г. был принят 392-й Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации». Данный закон регулирует отношения, возникающие в связи с созданием и функционированием «зон территориального развития» (ЗТР), определяет направления государственной поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности в указанных зонах. Наряду с принятыми в ноябре 2011 г. дополнениями в федеральное законодательство по ОЭЗ, эти правовые новации усиливают возможности субъектов Федерации в сфере «экономического зонирования». Речь идет о создании на местах «опорных точек» промышленно-инновационного развития за счет особо благоприятных условий инновационной и инвестиционной деятельности на данных территориях и, конечно, за счет активного использования механизмов ГЧП.

Однако в действующем виде закон по ЗТР не может считаться удовлетворительным с точки зрения четкой, опирающейся на принципы федерализма и практики ГЧП стратегии формирования и финансирования этих «опорных точек» модернизации экономики регионов. Закон, собственно, не нужен, только для того, чтобы разрешить то, что и так уже делается на местах. По-видимому, закон должен был прежде всего гибко, но четко определить меру участия федерального центра в реализации региональных

инициатив в сфере «экономического зонирования». Однако на деле закон содержит элемент разрешительной практики «сверху», а перечень показателей, по которым будет проводиться отбор регионов и муниципалитетов, «достойных» создания ЗТР, вообще вызывает много сомнений. Неясно, зачем тут, например, такие показатели, как уровень смертности населения в трудоспособном возрасте и доля ветхого и аварийного жилищного фонда.

Это как раз и показывает, что методологические основы отбора регионов (региональных проектов) к участию (софинансированию) в рамках тех или иных федеральных программ пока явно находятся на неудовлетворительном уровне. Тем самым возникает реальная опасность либо действительно субъективных решений, либо того, что даже мотивированные решения будут вызывать неудовлетворенность на местах, что противоречит нормам функционирования экономики государства федеративного типа.

Как это часто бывает в нашей практике, правая рука не знает, что делает левая. Так, Минэкономики РФ активно продвигает на местах на конкурсной основе проекты кластеризации на началах федерального софинансирования, а закон по ЗТР вообще не оперирует таким понятием, как «кластер», хотя именно кластерная форма наиболее перспективна для подобных «точек» промышленно-инновационного развития в регионах. Неясно и то, откуда взялся установленный законом предельный срок функционирования ЗТР – 12 лет. Чем этот срок мотивирован и может ли он вообще быть универсальным при всем многообразии условий российских регионов? Закон справедливо требует включения концепции зоны в стратегию развития региона. По нашему мнению, срок функционирования ЗТР должен определяться не «сверху», а только этой стратегией и самой целью создания подобной зоны. Но даже при этой разрешительной практике участие федерального центра в деятельности ЗТР не гарантировано, а заявлено в законе только как потенциально возможное. Закон не

позиционирует использование механизмов ГЧП как необходимого условия формирования и эффективного функционирования ЗТР.

По нашему мнению, следует четко разделить практику регионального зонирования: первое – осуществляемого по инициативе, под ответственность и на средства и при поддержке субъекта Федерации на основе практики ГЧП и вне всяких разрешительных процедур сверху; второе – создание ЗТР, допущенных (утвержденных) федеральным Правительством, но при этом имеющих пусть ограниченные, но гарантированные формы федеральной поддержки, прежде всего, в рамках более широкой целевой программы формирования системы промышленно-инновационных кластеров в экономике России. Эта программа должна концентрированно охватить все направления государственной поддержки развития кластеров в рамках действующих федеральных целевых программ, инвестиционных программ естественных монополий, федеральных институтов развития и инноваций (Инвестиционный Фонд, Внешэкономбанк, Фонд реформирования ЖКХ, ОАО «Роснано», ОАО «Российская венчурная компания», Фонд «Сколково» и др.). Программа должна также четко определить цели, рамки и процедуры особой – трехсторонней формы ГЧП, т.е. с участием федеральных и региональных властей и представителей частного бизнеса (инвесторов).

К настоящему времени решен вопрос о выделении с 2013 года субсидий из федерального бюджета субъектам Федерации на программы развития инновационных кластеров ежегодно в размере 5 млрд руб. Предполагается на первом этапе отобрать около 10 таких проектов. Эти средства могут быть направлены регионами на ликвидацию «узких мест» в производственной, транспортной и энергетической инфраструктуре действующих и потенциально перспективных кластеров. Средства также могут быть использованы на осуществление инновационной деятельности, на подготовку и повышение квалификации кадров и пр. В числе уже

реализуемых кластерных проектов на принципах ГЧП – г. Саров, ведущий центр ядерных, компьютерных и лазерных технологий. Формирование кластеров биотехнологий ведется в Пушкине, Зеленограде и Кольцове. Кластеры в сфере фармацевтики и медицинской промышленности будут создаваться в Томской и Свердловской областях и Димитровграде. Кластеры в сфере энергетического машиностроения формируются в Ярославской области и Санкт-Петербурге; нефтехимические кластеры – в Татарстане и Нижегородской области.

Нынешний этап активизации практики ГЧП на субфедеральном уровне еще раз подчеркивает необходимость целевого федерального закона по данной форме хозяйственных отношений. Принятые к настоящему времени почти 50 подобных региональных законов несут в себе определенные различия в трактовке целей, форм и инструментов ГЧП, не содержат единых требований к документальному закреплению прав и ответственности сторон по договорам о партнерстве и пр. Это не только дезориентирует инвесторов – потенциальных участников подобных соглашений, но и не позволяет объективно оценивать региональные проекты, претендующие на участие в федеральных программах и соответственно на получение федерального софинансирования, поскольку только высокий уровень экономического, правового и институционального обеспечения практики ГЧП может свидетельствовать о надежности этих проектов, стать условием их реального вклада в модернизацию экономики российских регионов.

Н.А. НОВИЦКИЙ,
д.э.н., профессор,
завсектором ИЭ РАН

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО В РАЗВИТИИ
ИННОВАЦИОННЫХ ЦИКЛОВ

В глобальной экономике в инновационном развитии сегодня побеждает государственно-частное партнерство (ГЧП)¹. Однако в России до настоящего времени нет механизмов и законодательно-правовой базы для широкомасштабного применения ГЧП в развитии инновационных циклов нового 6-го технологического уклада (ТУ). Продолжается создание точечных объектов национальной инновационной системы (НИС), скопированных у лидирующих стран мира, и многие правительственные чиновники с упоением рекламируют инноград Сколково, 4 открытые технико-внедренческие зоны, 110 технопарков, Российский венчурный фонд, Венчурную компанию, более 100 центров-трансферов, 50 государственных научных центров, более 120 инкубаторов, региональные фонды и другие объекты инфраструктуры. Ждут, наверное, когда количество объектов приведет к новому качеству, а время идет, прошло уже 20 лет.

Вместе с тем сравнивая глобальные тенденции и динамику освоения мировыми лидерами достижений 6-го ТУ путем развития новых инновационных циклов, можно констатировать: положение в инновационной деятельности российских предприятий остается катастрофическим и без кардинальных мер в применении механизма ГЧП можно довести инновационную деятельность до полного коллапса.

1. «Public Private Partnership» («PPP» – государственно-частное партнерство) – распространенный термин, который сегодня широко применяется в совместной реализации государственных целей и удовлетворении общественных потребностей, а также при использовании любых ресурсов частного сектора (капитала, ноу-хау, предпринимательского и менеджерского опыта) в развитии инновационной экономики.

Однако необходимо решить главную проблему: кого поддерживать и инвестировать за счет ГЧП – точечные объекты или новые инновационные циклы 6-го ТУ? Ответ очевиден: итогом инвестирования завершено инновационного цикла выступает конечный результат в виде конкурентоспособной инновационной продукции.

Попытаемся более подробно исследовать эту проблему.

В мире сложились четыре ведущих центра мирового инновационно-технологического прогресса: США (35% мировых расходов на исследования и разработки – ИиР), Европейский союз (24%), Япония (12,6%) и Китай (11,1%)². Доля России составляет порядка 1–2% от доли мировых расходов на ИиР по ППС, страна сильно отстает от лидеров по уровню инновационного развития и входит в группу стран после шестого десятка. В России подушевые расходы на ИиР не превышают 50–60 долл., в то время как в странах ОЭСР – порядка 700 долл., а в Японии, Израиле, Финляндии и других странах – 1,1 (до 1,5) тыс. долл.³ Совокупная доля указанных глобальных лидеров превышает 79% на мировом рынке инновационных товаров и высоких технологий⁴. Россия давно отстала от этих стран, её доля на мировом рынке примерно составила в 1992 г. – 6%, в 2000 г. – 1, в 2008 г. – 0,3%, достигнув минимума в 2011 г. – около 0,1% (рис.1).

Эти тенденции, характеризующие деградацию инновационной деятельности и катастрофическое вытеснение России с мирового инновационного рынка (см. рис. 1), несмотря на ускоренное наращивание финансирования ИиР, явно противоречат амбициозным планам инновационной модернизации и стратегии перевода экономики России на инновационный путь развития. Причиной таких неблагоприятных тенденций в России выступает множество фак-

2. Данные UNCTAD. PPS. 2005–2008.

3. Новшуккий Н.А. Современные проблемы и механизмы инвестирования инновационной деятельности в России: научный доклад, М: ИЭ РАН, 2010.

4. R&D Magazine. 2010 Global R&D Funding Forecast, December 2009. www.rdmag.com.

торов, среди которых существенным является преобладание государства в финансировании и управлении ИиР, доля которого в структуре общего объема внутренних затрат на ИиР повысилась с 56% в 2001 г. до 62% — в 2007 г. В лидирующих странах, наоборот, в затратах преобладает (более чем на 50%) доля частного сектора и высокотехнологичных корпораций (свыше 35%)⁵.

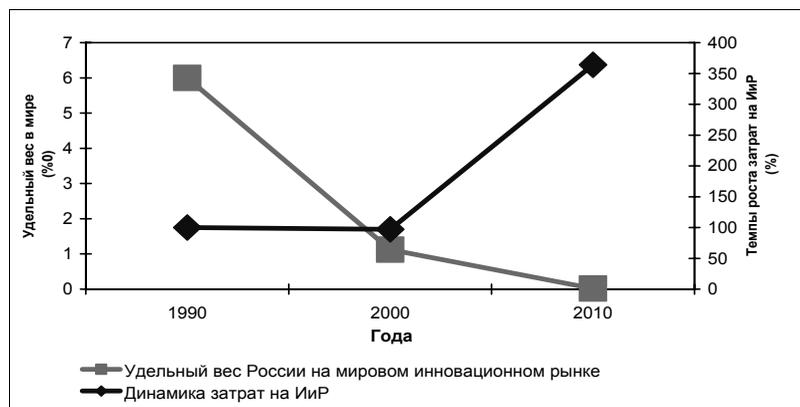


Рис.1. Сравнительная динамика расходов России на ИиР и доли ее инновационной продукции на мировом рынке

Как свидетельствует мировой опыт, успехи лидирующих стран обеспечены за счет широкой реализации политики ГЧП с особыми организационными механизмами в целях активизации инновационного развития экономики. Речь идет о том, что инновационные процессы отличаются высокими инвестиционными рисками и требуют применять в их активизации наиболее чувствительные для экономики России экономические механизмы и рыночные отношения, которые при ограниченных инвестиционных воздействиях со стороны государства и страхового механизма ГЧП смогут обеспечить наибольшую эффективность инновационного развития.

5. Новицкий Н.А. Современные проблемы и механизмы инвестирования инновационной деятельности в России: научный доклад. М.: ИЭ РАН. 2010.

Прежде всего, правительство должно определить стратегическую модель развития и стимулирования инновационных процессов и механизмов применения ГЧП. Проще говоря, нужно знать цель политики ГЧП, что именно ставит своей целью государство: а) поэтапное инвестирование и стимулирование конкретных инновационных циклов с достижением новых конечных результатов; б) поддержание действующих инфраструктурных субъектов для перехода к инновационному воспроизводству. Поскольку НИС пока не сложилась и инновационный цикл остается разорванным на макро-, мезо- и микроуровне, необходимо решать главную проблему организации выпуска конкурентоспособной продукции и налаживать сбалансированное инновационное воспроизводство путем формирования инновационно-промышленных кластеров.

Уровень коммерциализации инноваций в России остается самым низким: всего 15–20% научных достижений и идей доводятся до стадии разработок конкурентоспособных товаров и услуг, в то время как мировые лидеры достигают 80-95% коммерциализации инноваций. Сегодня недостаточно эффективно работают механизмы генерирования инновационных циклов, а ведущими факторами сдерживания инновационного развития являются: а) коррупционное противодействие формированию благоприятного инвестиционного климата, с продолжением неэффективного приватизационного раздела крупных предприятий, при недопущении чиновниками реальных процессов диверсификации экономики; б) замораживание и слабое генерирование инновационного спроса на национальную наукоемкую продукцию; в) отсутствие методов достоверной оценки, планирования и инструментов контроля за динамикой индикаторов инновационного развития; г) отсутствие законодательно-правовой базы инвестирования инноваций; д) продолжение оголтелой приватизации с помощью рейдерского захвата инновационно перспективных предприятий обрабатывающей промышленности.

Главной причиной низкой конкурентоспособности продукции в нашей стране выступает разрыв инновационных циклов – это реализация последовательных научно-производственных цепочек путем инвестирования конкретных стадий (научная идея, прикладной проект, инновационное производство)⁶, по мере прохождения которых инвестиции растут многократно (на один рубль затрат). Еще в прошлом веке академик А.И Александров предлагал придерживаться в инвестировании трех этапов инновационного цикла правила «золотого соотношения» – 1: 4: 10 (табл.1).

Таблица 1. Соотношение затрат в инновационном цикле

Фундаментальные исследования: генерирование научных идей, открытий и изобретений	Прикладные исследования и ОКР: разработка национальных инновационных программ и проектов инновационных циклов	Коммерциализация инноваций: организация производства по созданию конкурентоспособных изделий и технологий, развертывание логистики и рекламы
Пропорции академика Александрова ⁷		
1,0 рубля	4,0 рубля	10,0 рубля
Реальное соотношение пропорции сегодня ⁸		
1,0 рубля	0,86 рубля	3,7 рубля

Механизмы ГЧП особенно эффективны в кризисных условиях, когда инновационные циклы замедляются из-за исчерпания научных идей и отсутствия инновационных

6. В России из-за оголтелой приватизации практически прекращена работа проектных НИИ и ОКР, которые ранее разрабатывали инновационные проекты, создавали опытные образцы техники и технологий, предназначенные для внедрения в производство. В бывшем СССР именно стадия внедрения была ахиллесовой пятой, поскольку предприятия отказывались от новой техники, для освоения которой требовались дополнительные затраты при отсутствии конкуренции и самого рынка.

7. Академик А.И.Александров еще в прошлом веке призывал правительство соблюдать правило «золотой пропорции», чтобы на 1 рубль затрат на фундаментальные исследования расходовалось 4 рубля на НИИ и ОКР, а на производство и внедрение – 10 рублей (и более для капиталоемких инноваций). В современных корпоративных инновационных циклах это соотношение составляет 1:10:100 и верхнего предела практически не существует.

8. Модернизация и конкурентоспособность российской экономики / Под ред. С.Н. Сильвестрова. Монография. СПб.: «Алетей», 2010. С.151.

прорывов. В этом случае государство, как стабилизирующий фактор, становится организатором, регулятором и заказчиком генерирования инновационных циклов в соответствии с экономическими и социально-политическими запросами общества. Пока мировой финансовый кризис (его называют сегодня рецессией) продолжается (вторая волна грянет в конце 2012 г.), государственное регулирование и поддержка инновационных циклов механизмами ГЧП становится актуальной задачей.

Циклические колебания развития экономики различных стран, вплоть до возникновения кризисов, впервые получили научное обоснование в работах русского исследователя Н.Д. Кондратьева⁹, который развернул в начале 20-х годов широкую дискуссию по вопросу о первичных основах возникновения длинных волн в развитии капитализма. Дальнейшее углубленное развитие этой проблемы и исследование факторов НТП как причины возникновения циклов нашло отражение в работах Й. Шумпетера, а также работы С.Ю. Глазьевым, Ю.В. Яковцом¹⁰, С.М. Миньшиковым¹¹ и поддержаны многими учеными в прошлом столетии.

Длинные волны экономического развития (по оценке Кондратьева, длительностью 40–60 лет, получившие название К-циклы в честь первооткрывателя), по мнению российских ученых и многих зарубежных экономистов, представляют собой общий закон движения научно-технического прогресса, связанный с ростом органического строения капитала, конкретно проявляющие себя в современной экономике при переходе к новому технологическому укладу. Й. Шумпетер научно доказал, что К-циклы включают средние (Жугляра 7–11 лет) и короткие инновационные

9. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. 1923. Т. 1, вып. 1; К вопросу о больших циклах конъюнктуры // Плановое хозяйство. 1926. № 8. Почти одновременно и независимо были опубликованы работы голландских экономистов Я. Ван Гельдеренса и С. Де Вольфа,

10. Яковец Ю.В. Указ. соч. СПб., 1984.

11. Миньшиков С.М., Клименко Л.А. Длинные волны в экономике. М.: "МО", 1989.

циклы (Китчина 3–4 года)¹². Схема К-цикла и его возможных составляющих инновационных циклов, порождаемых процессами освоения высоких технологий нового технологического уклада, показана на рисунке 2.

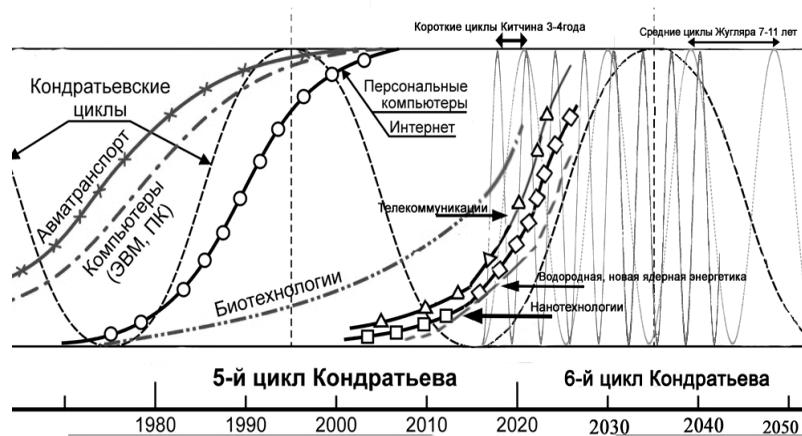


Рис. 2. Взаимодействие инновационных циклов и технологических укладов¹³.

Академик С.Ю. Глазьев четверть века назад научно обосновал, что долгосрочное технико-экономическое развитие по своему содержанию представляет процесс последовательного и поэтапного замещения инновационных циклов воспроизводства за счет формирования новых технологических укладов¹⁴, которые выступают базовыми генераторами рождения жизненных циклов технолого-экономического развития современной экономики (рис. 3)

12. *Scumpeter J. Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process.* N.Y.–L., 1939.

13. Рисунок приводится в скорректированном виде на базе доклада Г. Малинецкого.

14. *Львов Д.С., Глазьев С.Ю. Теоретические и прикладные аспекты управления НТП// Экономика и математические методы.* 1986. № 5; *Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития.* М.: ВладДар, 1993

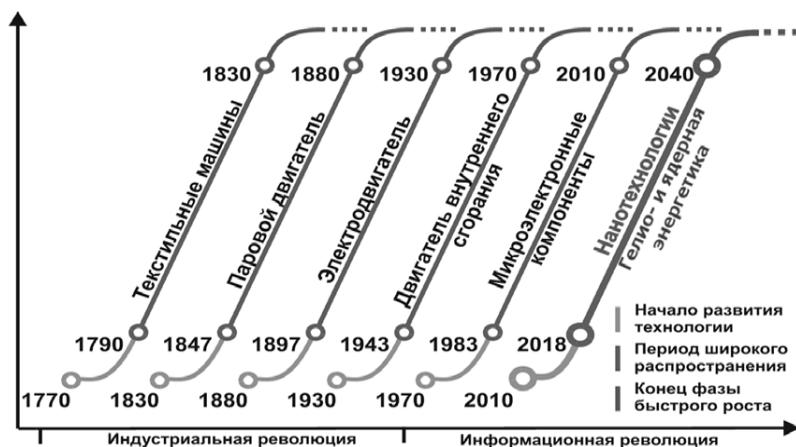


Рис.3. Смена жизненного цикла технологических укладов в ходе современного экономического развития¹⁵

Инновационный цикл жизни инновационного изделия (новой технологии) выступает базисной основой функционирования инновационных производственных систем и формирования корпоративно-кластерной структуры промышленности. Впервые в 70-е годы прошлого века его разделяли на последовательный ряд инновационно-инвестиционных стадий, начиная от зарождения идеи, генерирования целей и структуры инновационного процесса, вплоть до организации массового выпуска высокотехнологичной готовой продукции, которые проходит изделие (машина) в процессе научных исследований, опытно-конструкторских разработок, испытаний, инвестиционного проектирования, организации производства, менеджмента, финансирования и рыночной продажи изделия¹⁶ (рис. 4).

15. Глазев С.Ю. Политика экономического роста в условиях глобального кризиса: научный доклад, 2011//Ист.: www.q1azev.ru

16. На рисунке 1.5 отображен опыт предприятий электротехнической промышленности бывшего СССР по планированию и инвестированию инновационных циклов изделий электронной промышленности, опубликованный в статье Г.С. Поспелова «Объект управления — наука» // Электроника. 1989. №7. С. 33—38.

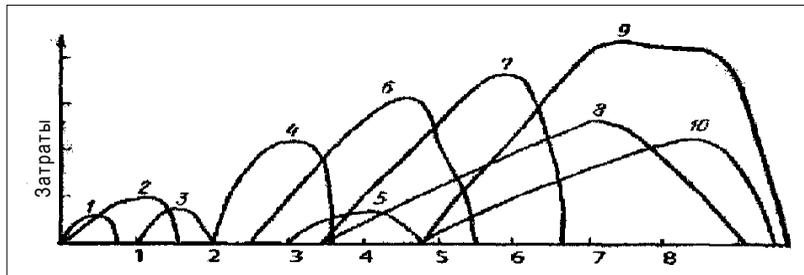


Рис 4. Состав и последовательность стадий жизни реального инновационного цикла изделия (технологии)

1 – идея (открытие), 2 – целевые НИР, 3 – технико-экономическое обоснование, 4 – опытно-конструкторские разработки (ОКР), 5 – испытания, 6 – инвестиционный проект производства изделия, 7 – программа финансирования, 8 – организация и менеджмент производства, 9 – серийное производство и продажи, 10 – реклама и маркетинг рынка.

Сегодня инновационные циклы могут инвестироваться на основе ГЧП в сфере венчурного предпринимательства, в промышленности в рамках функционирующих отдельных высокотехнологичных корпораций и путем реализации федеральных целевых программ для освоения прорывных инноваций. Поэтому реальных ГЧП-моделей в развитии инновационных циклов рассмотрено три (рис. 5):

- а) *ГЧП в развитии венчурной модели инновационного цикла;*
- б) *модель ГЧП в развитии полного инновационного цикла в кластерах;*
- в) *модель ГЧП в инновационных проектах.*

Последняя модель – это целевая форма отношений государства и бизнеса на средне- и/или долгосрочную перспективу по созданию и управлению инновационными циклами и объектами инфраструктуры, затрагивающая все этапы – от научной идеи, разработки новшества до его рыночного освоения, осуществляемая на взаимовыгодных для обеих сторон условиях. Эта модель ГЧП всегда приводит к появлению на рынке конкурентоспособного инновационного продукта (высокой технологии), возникшего в результате такого партнерства.



Рис. 5. Схема ГЧП моделей инвестирования стадий самовоспроизводящегося инновационного цикла

В инвестировании стадий инновационного цикла ГЧП следует рассматривать как институциональный и финансовый альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации национальных и международных, масштабных и локальных приоритетных проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегических отраслей экономики в кластерных промышленных системах до предоставления инновационных услуг в масштабах всей страны или ее отдельных территорий, обеспечивающий наиболее эффективную и минимально рисковую форму отношений между государством и частными инвесторами на принципах взаимной выгоды и консолидации совместных усилий.

Сегодня наиболее распространенной и эффективной в развитии экономики является модель ГЧП в реализации инновационных программ и проектов.

В мировой практике успешно освоены четыре основные формы ГЧП в реализации инновационных программ и проектов:

- долевое участие государства в финансировании программ
- государственный заказ научно-исследовательским центрам и корпоративным кластерам полного инновационного цикла
- предоставление безвозмездных субсидий (грантов) на проведение фундаментальных научных исследований
- налоговые льготы и имущественные преференции предприятиям и организациям, осуществляющим научную и инновационную деятельность

Мировыми лидерами применения механизмов государственно-частного партнерства являются США, Великобритания (родоначальник РРР), Германия и Франция, где рост инвестиционной и инновационной активности способствует повышению конкурентоспособности страны, развитию производственной и социальной инфраструктур. Современный опыт использования модели ГЧП в инновационной деятельности сосредоточивается в Китае, Индии, Финляндии, Израиле.

Исходя из мирового опыта, для развития инновационных циклов можно рекомендовать, включить в механизмы ГЧП:

- законодательно-правовую базу и организационную систему конструктивных взаимовыгодных отношений (организационных, экономических, правовых и социальных) и юридически согласованных интересов между государством и бизнесом на условиях объединения финансовых, технологических, организационно-управленческих, кадровых и иных ресурсов, обеспечивающих значительный синергетический и мультипликативный эффекты на каждой стадии инновационного цикла
- инструменты привлечения инвестиций частного капитала в крупные федеральные инновационные проекты (в т.ч. регионального, местного уровня) преимущественно в объекты инфраструктуры (энергетические

предприятия и линии электропередачи, автомобильные и железные дороги, трубопроводный транспорт, гидротехнические системы, морские, речные и воздушные порты, линии связи и коммуникации, информационные системы и т.д.); объекты социально-общественной значимости (наука, школы, здравоохранение, культура, спорт, туризм, общественная безопасность, защита окружающей среды и др.); объекты сферы услуг (ЖКХ, благоустройство, общественный транспорт, службы занятости, профессиональной подготовки и набора рабочей силы, обустройства мигрантов и т.п.)

- целевые методы взаимодействия корпоративных кластерных структур по реализации инновационных циклов для выпуска конкурентоспособной продукции с предоставлением частному сектору возможностей долговременного участия в строительстве, обслуживании и управлении ГЧП-объектами на долевой основе и на условиях концессии при эффективном (оптимальном) распределении рисков, обязательств и полученной выгоды между государством и частным сектором.

Р.И. ШИРЯЕВА,
к.э.н., в.н.с. ИЭ РАН

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ
СОБСТВЕННОСТИ
В КОНТЕКСТЕ ПЕРЕХОДА
К ИННОВАЦИОННОМУ
РАЗВИТИЮ*

Государственное регулирование отношений собственности, играющих конституирующую роль в экономической структуре общества, занимает центральное место в процессе институционального обеспечения реализации стратегических приоритетов социально—экономического развития. В значительной мере это объясняется тем, что интерес экономических агентов (прежде всего субъектов частной собственности) к сохранению и умножению собственности является наиболее концентрированным выражением их интересов, что означает прямую зависимость их мотиваций к эффективной деятельности, к участию в инвестиционных и инновационных проектах от возможностей полноценной экономической реализации их собственности.

Грамотное и компетентное использование данной зависимости в процессе государственного регулирования превращает ее в мощный механизм, позволяющий обеспечить ориентацию интересов экономических агентов на реализацию принятой стратегии развития экономики России, основным направлением которой в настоящее время является построение национальной инновационной системы, переход к инновационному развитию.

Основной алгоритм использования этого механизма диктуется, с одной стороны, спецификой инновационной деятельности, заключающейся в наличии высоких рисков, в длительных сроках окупаемости, в высокой степени неопределенности результатов, что существенно ограничивает

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ (проект № 12- 02-00427).

расширение ее масштабов, поскольку сокращает возможности экономической реализации собственности и вследствие этого препятствует притоку капитала в эту сферу. С другой стороны, — критической степенью зависимости обеспечения инновационного характера экономического роста от расширения масштабов и повышения эффективности инновационных процессов. Разрешение данного противоречия — в формировании мотиваций, интереса бизнеса к существенной активизации инновационной деятельности.

Ключевую роль в преодолении названного противоречия, тормозящего инновационное развитие, в формировании у бизнеса мотиваций к инновационной деятельности играет институциональное обеспечение режима хозяйственной деятельности, благоприятного для притока капитала в инновационную сферу, обеспечивающего полноценную реализацию интересов экономических агентов в достаточно сложных и не слишком привлекательных для инвесторов условиях.

Основное средство достижения данной цели — организационная и экономическая адаптация отношений собственности (в рамках различных организационно-экономических форм преобразования экономики в новое качество) к специфике инновационной деятельности. Необходимость развития институтов собственности в данном направлении — основной императив трансформации отношений собственности в контексте построения новой экономики.

Смысл и содержание такого рода адаптации состоят в институциональном обеспечении достаточных возможностей полноценной реализации частной и государственной собственности в условиях инновационной активности их субъектов. Отсутствие таких возможностей может представлять серьезную угрозу построению новой экономики, основа которой — расширение масштабов инновационной деятельности.

Наиболее перспективным направлением трансформации отношений собственности, обеспечивающим необходи-

мые предпосылки их успешной адаптации к изменяющимся условиям хозяйственной деятельности, является широкое развитие государственно-частного партнерства, реализующего идеологию регулирования отношений собственности, исключаящую противопоставление частной и государственной собственности и абсолютизацию каждой из них. При этом организация отношений собственности в рамках различных форм государственно-частного партнерства должна быть четко ориентирована прежде всего на достижение синергетического эффекта от системного характера отношений собственности в виде дополнительных источников экономического роста на основе кооперации специфических потенциалов развития частной и государственной собственности.

Не слишком значительный накопленный опыт становления государственно-частного партнерства в России свидетельствует о попытках формирования различных конфигураций комбинирования государственной и частной собственности с целью согласования интересов их субъектов для достижения общих целей в сфере инновационной деятельности. В некоторых случаях такие конфигурации предполагают определенный обмен правами собственности между государством и бизнесом, что представляет собой новые подходы к регулированию отношений собственности.

Данное направление адаптации отношений собственности к инновационной деятельности в рамках государственно-частного партнерства реализуется посредством предоставления ее участникам различного рода преференций, компенсирующих повышенные риски и предполагающих передачу бизнесу определенных прав государственной собственности. Это, прежде всего, налоговые и таможенные льготы, связанные с полной, но временной передачей государством бизнесу *права распоряжаться* некоторой частью налоговых доходов бюджета. Наряду с налоговыми и таможенными льготами предоставляются преференции, предполагающие *передачу прав пользования* государственной собственностью: это разделение с бизнесом повышенных рисков инно-

вационных процессов путем участия в финансировании его инновационных проектов, предоставление субсидий, государственных гарантий по кредитам, финансирование создания транспортной, производственной и инженерной инфраструктуры, участие в уставном капитале инновационных компаний и т.д.

Определенный опыт адаптации имущественных отношений к специфике инновационной деятельности посредством предоставления преференций бизнесу накоплен в процессе функционирования одной из организационно-экономических форм, используемых для ускорения перехода к инновационной экономике, представленной институтами развития, основная цель создания которых (независимо от различия их функций и их организационно-правовых форм) – активизация инновационных процессов. В настоящее время в России официально узаконена деятельность целого ряда институтов развития, различных организационно-правовых форм, предоставляющих преференции различного рода и в различных объемах. Это Российский фонд технологического развития (1994 г.), Российская венчурная компания (2006 г.), особые экономические зоны (2005 г.), ОАО Роснано (2007 г.), госкорпорация Внешэкономбанк (2007 г.), Инновационный фонд «Сколково» (2010 г.), Агентство стратегических инициатив (2011 г.), Технологические платформы (2011 г.).

Констатируя необходимость формирования институтов развития и в целом оценивая положительно их деятельность, нельзя не отметить определенные упущения в правовом оформлении некоторых аспектов, в том числе связанных с организацией имущественных отношений.

В частности, одним из недостатков организации имущественных отношений применительно к институтам развития является дефицит системности в организации процесса предоставления преференций (т.е. определенных прав государственной собственности) экономическим агентам, реализующим проекты в рамках деятельности раз-

личных институтов. Несистемный подход к организации деятельности институтов развития проявляется в отсутствии единой концепции, определяющей в целом логику их формирования и функционирования как системы, место и функции каждого из них в системе, а также некоторые общие для всех институтов критерии и принципы предоставления преференций инновационным проектам и распоряжения предоставленных им государственных средств.

Концептуальные подходы к формированию и функционированию институтов развития как системы не представлены, вопреки ожиданию, и в правительственной «Стратегии инновационного развития России 2020». Из-за отсутствия такой концепции действующие институты развития выглядят как совокупность разрозненных, различных по масштабам финансовых потоков, представляющих отдельные, не связанные между собой фрагменты системы. Непроработанность принципов функционирования институтов развития как системы источников финансирования инновационных процессов, дефицит официальной аргументации различных подходов к финансированию самих институтов делает недостаточно прозрачными процессы их формирования и функционирования.

Данный подход, означающий, по сути, недостаточную упорядоченность процесса формирования за счет бюджетных средств значительных финансовых потоков, поступающих в распоряжение институтов развития, противоречит, на наш взгляд, не только системному характеру процесса построения инновационной экономики, но и вполне оправданному жесткому курсу бюджетной политики государства последних лет на повышение эффективности использования бюджетных средств. Тем более что в данном случае речь идет о значительных объемах бюджетных средств, расходуемых на формирование финансовых потоков для различных институтов. По приблизительным подсчетам ежегодно эта сумма равна примерно 100 млрд руб.

На концептуальном уровне необходимо более аргументированное официальное обоснование целесообразности или необходимости наблюдающихся весьма существенных различий в финансировании деятельности разных институтов развития.

В частности, больше всего вопросов возникает по поводу беспрецедентного объема преференций и льгот, предоставленных инновационному центру Сколково. Помимо безразмерных налоговых льгот, а также немалых средств, ежегодно выделяемых из бюджета (например, в 2012 г. на финансирование деятельности Центра из федерального бюджета выделяется 22 млрд руб.)¹, от финансирования российских проектов на всей территории РФ отвлекаются ресурсы Внешэкономбанка (ВЭБ) и Роснано. В ВЭБе создан специальный фонд «ВЭБ – инновации», который потратит только в 2012 г. 1 млрд руб. на сколковские проекты². Роснано также финансирует проекты резидентов Сколково. Массачусетскому технологическому институту США заплачено 300 млн долл. по контракту за участие в организации Сколковского технологического института³. Кроме того, по поручению президента Д. Медведева (март 2012 г.) все госкомпании должны вносить средства в совместный фонд «Сколково» и Массачусетского технологического института в размере 1% затрат компаний на их программы инновационного развития. Альтернативой этому сбору может быть отчисление в фонд 3% от чистой прибыли госкомпаний⁴. Так, например, Аэрофлот отчислит в 2012 г. в этот фонд 3% от своей чистой прибыли⁵.

Необходимость столь высокого уровня концентрации бюджетных ресурсов на проекте Сколково и соответственно уменьшение поддержки других научных центров РФ и

1. См.: Российская газета. 2011. 29 марта.

2. См.: Ведомости. 2012. 10 янв.

3. См.: Коммерсантъ. 2012. 29 февр.

4. См.: Ведомости. 2012. 15 мая.

5. См.: Ведомости. 2012. 18 мая.

проектов, финансируемых другими институтами развития, вызывает много вопросов.

К тому же использование громадных государственных средств, затрачиваемых на Сколково, не слишком ориентировано на реализацию одной из целей Стратегии инновационного развития РФ – увеличение производства инновационной продукции российскими предприятиями, поскольку Сколково не собирается развивать инновационные производства на территории РФ. Об этом свидетельствует и идеология инновационной деятельности анклава, которую изложил В. Вексельберг в одном из своих интервью «Российской газете». Это отсутствие производства в России. Основным продуктом Сколково – патенты, технологические продукты, которые заканчиваются на этапе исследований и разработок. Их продажа – в основном на внешнем рынке⁶.

Отмеченные упущения дают основания считать, что законодательная и нормативная база, регулирующая процесс адаптации имущественных отношений посредством предоставления экономическим агентам, реализующим инновационные проекты, некоторых прав государственной собственности, нуждается в дальнейшей доработке и совершенствовании в направлении более тщательного правового оформления общесистемных принципов использования государственных средств в процессе их функционирования.

Наряду с отмеченными упущениями законодательного оформления процесса предоставления преференций участникам инновационной деятельности весьма существенным недостатком правового оформления функционирования институтов развития, связанного с использованием значительных государственных средств, является отсутствие в законах и других нормативных документах, регулирующих их деятельность, правовых норм, устанавливающих ответственность менеджмента институтов за их целевое исполь-

6. См.: Российская газета. 2010. 14 дек.

зование, а также за качественный и эффективный контроль за реализацией финансируемых проектов.

Отметим, что, несмотря на определенные различия в специализации институтов развития, в организационно-правовых формах их функционирования, доминирующим, базовым, общим признаком их организации является формирование финансовых потоков, основным источником которых — бюджетные средства, т.е. государственная собственность.

Совершенно очевидно, что недостаточно только сформировать эти финансовые потоки и передать их в распоряжение менеджменту институтов развития. Наделение правами собственности — это лишь одна составляющая субстанции отношений собственности и их правового оформления. Другая неотъемлемая составляющая их правового оформления — обязательное наличие в законодательных и других нормативных актах, регулирующих деятельность институтов, юридической конструкции, устанавливающей неотвратимую и ощутимую ответственность менеджмента за эффективность принимаемых решений, за целевое и эффективное использование государственных средств⁷.

Невыполнение этого условия организации отношений государственной собственности создает институциональный вакуум, выхолащивающий из отношений собственности ключевой механизм их реализации, легализующий ее нецелевое использование и просто хищение, провоцирующий коррупцию.

При ближайшем рассмотрении оказалось, что в законодательных и других нормативных документах, регулирующих деятельность институтов развития (закон о создании госкорпорации ВЭБ, меморандум ВЭБа, закон о преобразовании Роснано в ОАО, уставы Роснано, РВК, Закон об осо-

7. Необходимость специального правового оформления ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность и эффективное использование обусловлена отсутствием у них естественных мотиваций к ее эффективному использованию, присущих субъектам частной собственности, формируемых рыночной конкуренцией и контрактными отношениями, устанавливающими ответственность за выполнение условий контрактов.

бых экономических зонах и др.), правовые нормы, устанавливающие ответственность их менеджмента, ее конкретные формы и степень, отсутствуют. Используются самые общие, абсолютно не конкретные клише относительно того, что общество не отвечает по правам акционеров, а акционеры — по правам общества, государство не отвечает по обязательствам общества, общество не отвечает по обязательствам государства.

Это означает абсолютно недостаточную защищенность прав государственной собственности в рамках деятельности институтов развития и, как следствие, снижение эффективности их функционирования. Это типичный для российско-го экономического законодательства коррупциогенный пробел, создающий угрозу нецелевого использования большого массива государственных средств, расширения масштабов коррупции⁸. Данный пробел должен быть ликвидирован в обязательном порядке посредством введения в нормативные документы правовых норм, устанавливающих конкретные формы и степень ответственности менеджмента институтов развития за принимаемые решения, за целевое использование государственных средств, за злоупотребления в процессе распоряжения ими, за качество мониторинга и контроля за процессом реализации профинансированных проектов. Весьма целесообразной представляется также такая мера, как установление на законодательном уровне зависимости оплаты труда руководящего состава институтов развития от качества результатов реализации проектов.

Наряду с обеспечением адаптации отношений собственности к специфике инновационной деятельности посредством предоставления ее субъектам различного рода преференций, связанных с передачей им некоторых прав государственной собственности в рамках деятельности

8. Так, например, в 2009 г. генпрокуратурой были выявлены нарушения финансовой дисциплины руководством Российской венчурной компании, связанные с перечислением в США части расходимых бюджетных средств на счета созданных там компаний. См.: Коммерсантъ. 2009. 24 марта.

институтов развития, используются и другие конфигурации комбинирования прав государственной и частной собственности, предполагающие не только передачу прав государственной собственности бизнесу, но и определенное ограничение прав частной собственности.

Примером тому могут служить рекомбинация отношений собственности в особых экономических зонах, где наряду с предоставлением преференций резидентам федеральным законом «Об особых экономических зонах» предусмотрен ряд ограничений их экономической свободы и прав распоряжения своей собственностью. В частности, данным законом с целью усиления ориентации резидентов зон на инновационную деятельность ограничивается состав видов деятельности, которые могут осуществлять резиденты на территории ОЭЗ, устанавливаются предельно конкретные обязательства резидентов по осуществлению ими капитальных вложений (промышленно-производственные и портовые ОЭЗ). Кроме того, резидентам запрещается иметь филиалы и представительства за пределами ОЭЗ и др.

Большое значение для институционализации организационных и экономических условий, необходимых для реализации тенденций развития инновационного характера экономического роста, имеет трансформация отношений собственности, способствующая формированию субъектов общественного воспроизводства нового типа, обладающих технологическим, организационным и экономическим потенциалом, достаточным для решения проблем инновационного развития, способных в определенной степени преодолевать ограничения инновационной деятельности, присущих в некоторой мере как частной, так и государственной собственности.

Магистральным направлением обеспечения такого рода адаптации имущественных отношений в настоящее время играет, как уже было отмечено выше, углубление интеграции потенциалов государственной и частной собственности в рамках государственно-частного партнерства посредством

использования в его конкретных формах различных конфигураций их комбинирования.

При этом специфический режим имущественных отношений в различных формах государственно-частного партнерства изменяет не только традиционный формат взаимодействия государства и бизнеса в широком спектре сфер деятельности посредством обмена правами собственности, но и организационные формы этого взаимодействия, ориентированного на достижение общей цели. По сути дела, в процессе этого взаимодействия без изменения на нормативном уровне организационно-правовых форм компаний-участников возникают своеобразные неинкорпорированные структуры, временно объединяющие финансовый, инвестиционный и управленческий потенциал государственных и частных структур, ориентирующие его использование на достижение общего результата и способствующие достижению определенного синергетического эффекта от такой кооперации. Это специфическая организационная форма совместного использования государством и бизнесом потенциалов государственной и частной собственности.

В рамках форм государственно-частного партнерства, ориентированных на инновационную деятельность (особые экономические зоны, инновационные формы государственных заказов, софинансирование инновационных проектов, совместные предприятия в сфере инноваций, инновационные центры и др.), нейтрализующих и компенсирующих ее риски, изменяется характер поведения хозяйствующих субъектов, реализующих преимущества кооперации двух форм собственности, расширяются их возможности активизации инновационной деятельности.

Таким образом, коррекция отношений собственности в рамках различных форм государственно-частного предпринимательства с целью снижения рисков реализации инновационных проектов и преодоления ограничений осуществления инноваций, присущих традиционным институтам как государственной, так и частной собственности,

осуществляется не только посредством предоставления различного рода преференций экономическим агентам, но и путем определенного изменения экономического статуса субъектов инновационной деятельности, базирующейся на кооперации потенциалов этих форм собственности. В рамках различных форм государственно-частного партнерства действуют уже не просто субъекты государственной или частной собственности, а в какой-то степени – суверенные субъекты их кооперации.

Другое направление адаптации отношений собственности посредством формирования субъектов общественного воспроизводства нового типа, способных к инновационной деятельности, к реализации воспроизводственных функций долгосрочного характера, – создание предпринимательских структур особой организационно-правовой формы, с особым правовым статусом, расширяющим институциональные возможности осуществления инновационной деятельности и реализации долгосрочных проектов. Это структуры, с одной стороны, не подчиняющие свою деятельность максимизации прибыли, а с другой – обладающие значительно большей экономической свободой по сравнению с государственными компаниями.

Свое реальное воплощение данная конструктивная идея получила в виде законодательного оформления такой новой организационно-правовой формы осуществления хозяйственной деятельности, как государственная корпорация, правовой статус которой изложен в статье 7.1 Закона о некоммерческих организациях (включена в закон в 2005 г.), и создания в 2007 г. шести государственных корпораций: Роснано⁹, Российские технологии, Внешэкономбанк, Росатом, Олимпстрой, Фонд развития ЖКХ. Каждая из названных корпораций была создана специальным федеральным законом. Основой законодательной базы, регулирующей их деятельность, являются Федеральный закон о

9. Госкорпорация Роснано в 2010 г. преобразована в открытое акционерное общество со 100-процентным участием государства.

некоммерческих организациях (НКО) и Федеральные законы о создании каждой из них, принятые в 2007 г.

Как некоммерческие организации, госкорпорации являются, согласно Закону об НКО, собственниками имущества, которым они располагают. Имущество корпораций было сформировано за счет взносов Российской Федерации в виде материальных активов (Росатом и Ростехнологии) и бюджетных средств (Роснано, Внешэкономбанк, Олимпстрой, Фонд развития ЖКХ). В целом госкорпорации получили в собственность от государства материальных активов на 2 трлн руб. и бюджетных средств в количестве 640 млрд руб.¹⁰

Собственность НКО обладает спецификой как относительно частной собственности, так и относительно собственности государственной. Собственность НКО может использоваться только для реализации целей, ради достижения которых созданы НКО. Максимизация прибыли исключена из целей создания НКО. Она не является основной целью их деятельности. Их прибыль может использоваться только для реализации целей, ради достижения которых созданы НКО. За НКО законодательно закреплён большой объём полномочий по распоряжению имуществом по сравнению с полномочиями субъектов государственной собственности.

Отмеченные качества собственности НКО в какой-то мере нейтрализуют определенные ограничения инновационной деятельности, присущие как частной собственности, ориентированной на максимизацию прибыли, так и собственности государственной, субъекты которой обладают меньшей экономической свободой.

Еще в большей степени эти ограничения нейтрализуются федеральными законами о создании каждой госкорпорации, расширяющими их права по распоряжению собственностью не только по сравнению с государственными компаниями, но и с другими формами НКО.

10. См.: Государственные корпорации в экономике России. М.: ИЭРАН. 2008. С. 27.

Данными законами они исключены из сферы действия закона о банкротстве, освобождены от многих форм контроля государственных органов, обязательных для других НКО и т.д. Такой режим имущественных отношений создает большие институциональные возможности активизации инновационной деятельности. Из созданных в 2007 г. государственных корпораций на обеспечение технологического прогресса ориентированы Внешэкономбанк, Ростехнологии, Росатом. Такого рода цели присутствуют в перечне целей их формирования, заявленных в законах об их создании.

Следует отметить, что оценка целесообразности создания госкорпораций далеко не однозначна и варьируется от резкой критики до признания их права на существование. Нельзя не отметить, что веские основания для критики юридического статуса госкорпораций дает неудовлетворительное качество законодательного оформления этой новой организационно-правовой формы хозяйственной деятельности. Федеральные законы о создании корпораций отличаются целым рядом серьезных упущений, дискредитирующих, на наш взгляд, конструктивную идею создания особых институциональных условий для развития инновационной деятельности и формирования субъектов общественного воспроизводства нового типа.

К просчетам юридического оформления статуса госкорпораций можно отнести недостаточную конкретизацию целей их создания в законах, чрезмерное несоответствие между степенью либерализации их прав по распоряжению громадными масштабами закрепленной за ними собственности и практически полным отсутствием в законах правовых норм, устанавливающих ответственность менеджмента за достижение целей создания корпораций, чрезмерную степень освобождения корпораций практически от всех форм государственного контроля, неправомочность их выведения из-под действия закона «О государственных закупках» и т.д.

Отмечая справедливость критики законодательного оформления статуса госкорпораций, хотелось бы заметить, что дефекты юридической конструкции госкорпораций как организационно-правовой формы хозяйственной деятельности означают лишь необходимость внесения в законы, регулирующие их деятельность, соответствующих изменений. Однако эти изменения не должны лишать госкорпорации атрибутов особого статуса, необходимого для их более полной адаптации к специфике инновационной деятельности. В частности, имеется в виду необходимость сохранения возможности не подчинять их деятельность решению проблем максимизации прибыли, их выведение из-под действия закона о банкротстве, а также сохранение возможности более свободно распоряжаться собственностью по сравнению с государственными предприятиями. Создание структур с особым правовым статусом – это разумный и осмысленный ответ на вызовы, адресуемые власти современными тенденциями технологического прогресса.

Обобщая анализ различных направлений адаптации отношений собственности к специфике инновационной деятельности, хотелось бы отметить, что своевременная и компетентная институционализация новых тенденций в их развитии есть не что иное, как преодоление пределов и ограничений технического и технологического прогресса в сфере отношений собственности, создание в этой сфере институциональных условий для ускорения процесса инновационного развития.

И.И. СМОТРИЦКАЯ,
д.э.н., завсектором ИЭ РАН

**КОНТРАКТНАЯ ОСНОВА
И МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА***

На современном этапе государственно-частное партнерство (ГЧП) выступает в качестве одного из важнейших механизмов модернизации экономики. Институциональной основой взаимодействия государства и бизнеса является система договоров (контрактов), позволяющая, в частности, использовать контракты в качестве рыночного инструмента регулирования и стимулирования развития различных форм партнерских отношений. Различные виды контрактов ГЧП могут обладать своими специфическими особенностями, которые в определенной мере зависят от правовой системы стран.

Наиболее разнообразные контрактные формы и механизмы государственно-частного партнерства получили распространение в Англии. Для законодательства о ГЧП этой страны характерно структурирование и нормативное регулирование проектов в рамках программы «Частная финансовая инициатива» и на основе законодательства о государственных закупках.

Институциональная база государственно-частного партнерства в Англии была заложена в 1992 г. с разработкой программы «Частной финансовой инициативы», которая отменила ограничение использования частного капитала для финансирования объектов государственной собственности. Программа «Частная финансовая инициатива (PFI)» проводится правительством Соединенного Королевства и включает в себя ряд социально-политических и экономи-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 12- 02-00427).

ческих мер, направленных на вовлечение частного бизнеса в сферу оказания государственных услуг при условии передачи части рисков частному сектору.

Согласно наиболее распространенной форме PFI, частная компания осуществляет проектирование, строительство, финансирование объектов и управление ими в течение установленного периода на основании регламентированных государством характеристик объекта. При этом объект не находится в собственности государства. Государство оплачивает пользование объектом инфраструктуры в течение срока реализации контракта, а по его истечении в зависимости от условий контракта право собственности на объекты может остаться у частного сектора или перейти к государству¹.

На основе анализа практического опыта органами государственного управления вырабатываются Рекомендации (Стандартизация контрактов программы «Частная финансовая инициатива» Казначейства ее Величества), которые устанавливают основные принципы реализации контрактов, в том числе финансовые условия, распределение и страхование рисков, гарантии и т.д. При этом законодательная база государственно-частного партнерства содержит и нормы, регулирующие контрактные отношения в отдельных сферах деятельности, например в железнодорожном транспорте, соответствующей инфраструктуре и т.д.

Что касается контрактов ГЧП, регулируемых законодательством о государственных закупках, то в Англии принципы и условия данных контрактов подчиняются общим правилам закупок ЕС и регулируются производными актами — директивами, в частности Директивой Европейского парламента от 31 марта 2004 г. о координации процедур получения публичных контрактов (так называемая Директива для публичного сектора).

1. Зусман Е.В. Контракты жизненного цикла: законодательство зарубежных стран. Предложения для России. / Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы / Под ред. Салихова Х.М., Зверева А.А. М.: Центр развития инфраструктурных проектов. 2011. С. 180.

Следует отметить, что в ряде стран—членов ЕС нет специального законодательства в сфере государственно-частного партнерства. Например, при заключении ГЧП-контрактов органы власти Нидерландов руководствуются общими гражданско-правовыми нормами и правилами государственных закупок ЕС. В Венгрии также нет специального правового закрепления понятия государственно-частного партнерства. Существует законодательство о концессиях, в дополнение к которому был принят нормативный акт о государственных закупках в соответствии с нормами ЕС.

Специальное законодательство в сфере государственно-частного партнерства существует в Испании. Основной формой ГЧП в этой стране является концессия. Для испанского законодательства характерно сочетание национального законодательства о ГЧП с применением правил ЕС о государственных закупках.

Особая законодательная система, регулирующая государственно-частное партнерство, сложилась в США, где существует двухуровневая система законодательства о ГЧП. На федеральном уровне устанавливаются базовые принципы партнерских отношений, определяются условия, на которых государство и частный бизнес могут реализовать ГЧП-контракт, в том числе применительно к отдельным отраслям экономики².

На уровне законодательства штатов регулируются вопросы реализации конкретных ГЧП — проектов, формируя условия и устанавливая ограничения для реализации проектов. Например, в отдельных штатах нормативно закреплена процедура одобрения крупных проектов³.

2. Например, общие принципы ГЧП в сфере автомобильного транспорта на федеральном уровне определяет Пилотная программа по ценообразованию в условиях заторов на автострадах 1993 г. (Congestion Pricing Pilot Program), которая позволила штатам реализовывать ГЧП-проекты на отдельных автострадах регионального значения (см.: Hiroyuki Iseki, Jeanette Eckert, Kansai Uchida, Ryan Dunn, Brian D. Taylor. California PATH Research Report, UCВ-ITS-PRR-2009-32. P. 3—5.)

3. Так, в штате Мэриленд исполнительным органам в сфере транспорта запрещено заключать крупные контракты без одобрения генеральной ассамблеи. (См.: 2007 Md. Laws & 383.)

В свою очередь, устанавливая процедуры и организуя реализацию государственных контрактов на закупки товаров, работ, услуг для общественных нужд частным сектором, Федеральная контрактная система (ФКС) США обеспечивает эффективное использование бюджетных средств, выделенных на достижение стратегических макроэкономических целей и решение социально-экономических проблем общества.

Современный институт государственных закупок в США в основном сложился к 1984 г., когда был принят свод законодательных и подзаконных актов, в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд» (FAR – Federal Acquisition Regulations), в котором определяются принципы политики в области закупок, устанавливаются обязательные для федеральных органов требования, порядок и процедуры закупок.

Американский градуалистический опыт трансформации контрактной системы представляет собой процесс обновления и адаптации системы в условиях кризиса, стабилизации и роста экономики страны, в том числе для реализации крупномасштабных инновационных проектов. Масштаб задач, решаемых ФКС США, может проиллюстрировать объем государственных контрактов на уровне федерального правительства. По оценке профессора Дж.Ю. Стиглица, расходы федерального правительства (без расходов штатов и местных органов власти) на закупки продукции (товаров, работ, услуг) достигают порядка 40% расходной части федерального бюджета.

Следует отметить, что *в зависимости от экономических условий можно выделить две основные группы проектов государственно-частного партнерства*: к первой относятся проекты, окупаемость которых может быть достигнута за счет эксплуатации объектов потребителями (например, строительство, реконструкция и эксплуатация дорог, инфраструктуры ЖКХ). Ко второй группе – проекты, которые экономически не могут окупаться за счет конечных потре-

бителей (строительство и реконструкция социальных объектов: школ, детских садов и т.д.).

Реализация контрактов *первой группы* происходит за счет средств частных инвесторов, которые принимают на себя риски спроса и окупаемости в отношении построенных (или реконструированных) объектов инфраструктуры. В свою очередь, контракты *второй группы* предполагают, что риски окупаемости построенных или реконструированных проектов берет на себя публичная сторона, которая по условиям контракта *осуществляет платежи частным партнерам* для окупаемости проектов.

Среди научных экспертов и практиков в сфере государственно-частного партнерства именно проекты первой группы являются понятными и традиционными инструментами для реализации инфраструктурных проектов. В то же время целесообразность реализации проектов второй группы (так называемые *контракты «нового поколения»*) вызывает острые дискуссии, так как условия данных контрактов сравнимы с принципами и условиями выполнения государственных заказов на поставку товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд.

Однако, по нашему мнению, в отличие от государственных закупок продукции или конкретной (кратковременной) услуги, проекты второй группы предполагают, во-первых, долгосрочное комплексное сотрудничество и, во-вторых, оказание публичной услуги на постоянной основе в интересах государства. В мировой практике именно в рамках такой формы государственно-частного партнерства часть традиционных услуг, осуществляемых органами исполнительной власти, особенно на муниципальном уровне, передается на реализацию частному сектору. Частный партнер берет на себя обязательства и риски при строительстве объектов и обязательства качественного управления и оказания услуг. В свою очередь, государство осуществляет платежи за указанные услуги в зависимости от вида услуг и характеристик построенных объектов.

Как показывает анализ российского опыта ГЧП, в современных нестабильных экономических условиях задача развития традиционных проектов, предполагающих возврат частными партнерами собственных инвестиций за счет эксплуатации объектов без финансовой поддержки государства, является чрезвычайно сложной. Так, в сфере жилищно-коммунального хозяйства и на транспорте отсутствует долгосрочная тарифная политика, что не позволяет обоснованно спланировать издержки и соответственно спрогнозировать доходы от эксплуатации объектов. В этой связи развитие проектов ГЧП с долгосрочными обязательствами государства по осуществлению платежей в пользу частных инвесторов представляется актуальным и перспективным.

Таким образом, сокращение инвестиционных возможностей как государства, так и частного бизнеса требует поиска новых форм и механизмов взаимодействия, в том числе развития *контрактов «нового поколения»*. В соответствии с определением экспертов международной юридической фирмы «Герберт Смит», под контрактами ГЧП *«нового поколения»* понимаются долгосрочные договора, заключаемые между публичной и частной сторонами для привлечения инвестиций в инфраструктуру, предусматривающие справедливое распределение рисков между сторонами договора и обеспечивающие исполнимость обязательств публичной стороны по осуществлению платежей частному инвестору в течение всего срока действия договора⁴.

Одной из новых форм взаимодействия, доказавшей свою эффективность в мировой практике, выступают *контракты жизненного цикла (КЖЦ)*. Можно выделить следующие основные признаки контрактов жизненного цикла:

- контракты охватывают все три этапа жизни объекта: проектирование, строительство, эксплуатацию

4. Ревзина О.В. Соглашения государственно-частного партнерства «нового поколения» М.: Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы / Под ред. Салихова Х.М., Зверева А.А. М.: Центр развития инфраструктурных проектов. 2011. С.116.

- частный партнер самостоятельно принимает все проектные и технические решения, необходимые для выполнения проекта, и несет все соответствующие риски
- первоначально привлечение финансирования в проект осуществляется частным партнером в лице специально созданной проектной компании
- государственный партнер осуществляет платежи только с момента начала эксплуатации объекта, данные платежи представляют собой «плату» за сервис и зависят от выполнения функциональных требований по контракту и от качества построенного объекта
- платежи за сервис от государственного партнера должны быть гарантированы на весь период действия контракта.

Отличительной чертой проектов с использованием контрактов жизненного цикла является возможность развивать инфраструктуру с помощью внебюджетных источников финансирования с отложенной нагрузкой на бюджет. В соответствии с КЖЦ инвестор обязуется спроектировать, построить объект государственной собственности и осуществлять его текущую эксплуатацию, а государственный заказчик должен компенсировать стоимость строительства и вносить периодические платежи за сервис функционирующего объекта с момента его ввода в эксплуатацию.

На примере транспортной инфраструктуры выделим ключевые отличия государственного заказа, договора концессии от контрактов жизненного цикла.

Строительство автодорог государством осуществляется на основе размещения государственного заказа (заключения договоров подряда) в соответствии с Федеральным законом №94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Контракт имеет твердо фиксированную цену для подрядчиков, однако, как правило, в условиях высоких темпов роста инфля-

ции фактические затраты на строительство оказываются выше (даже с учетом индексации) планируемых затрат. В результате выделяемых бюджетных средств становится недостаточно для финансирования объекта, при этом у государственного заказчика отсутствуют возможности для действенного контроля за использованием средств и качеством работ на всех этапах строительства. В итоге возникают нарушение (неисполнение) государственного контракта и соответственно неэффективное расходование бюджетных средств.

В рамках утвержденной федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы» государством на строительство автодорог заложены расходы на сумму 4341,93 млрд руб., при этом доля финансирования за счет привлечения внебюджетных источников должна составить 692,10 млрд руб. В целях привлечения внебюджетных источников финансирования и повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на создание и реконструкцию инфраструктурных объектов, законодательно была введена *модель концессионных соглашений*.

Одним из важнейших преимуществ концессии является снятие с государства финансовых затрат на создание инфраструктуры, при этом частный инвестор в полном объеме несет риски по окупаемости инвестиций. В связи с этим концессионные соглашения эффективны для строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры, эксплуатация которых предполагает возможность получения прибыли, в то же время ряд государственных (муниципальных) объектов при их дальнейшей эксплуатации не предполагают коммерческого использования (бесплатные детские сады, школы, мосты и т.д.).

Таким образом, главное отличие КЖЦ от концессии заключается в возможности создания и модернизации объектов, которые нельзя сделать платными, при этом доходная часть инвестора формируется не за счет коммерческих

поступлений от пользования объектом, а за счет отчислений из бюджета за предоставление услуг (сервиса). Контракты жизненного цикла выгодны как государству, которое эффективнее расходует бюджетные средства, так и инвестору, получающему долгосрочный контракт с государственным заказчиком, не зависящий от риска спроса и иных рыночных факторов. Модель КЖЦ стимулирует частных подрядчиков на качественное строительство и сервис объекта, так как бюджетные платежи напрямую зависят от соответствия оказываемых услуг требованиям контракта.

В мировой практике в качестве важнейшего механизма государственно-частного партнерства, позволяющего повысить эффективность бюджетных расходов, рассматриваются долгосрочные «*партнерские договора*», также относящиеся к контрактам «нового поколения». В настоящее время наибольшее распространение они получили во Франции (партнерские договора законодательно были введены в практику 17 июня 2004 г.). В соответствии с таким договором государство (в лице его уполномоченных органов) делегирует частному партнеру «глобальную услугу» по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры, по их управлению, эксплуатации, техническому обслуживанию и оказанию иных видов услуг в интересах государства. Отличительной особенностью французского «партнерского договора» является то, что он заключается в целях оказания услуг, находящихся в сфере полномочий государственных (публичных) образований в связи с реализацией ими государственных функций. Предметом договора является покупка государственным (публичным) партнером в рассрочку необходимых сервисных услуг у частного партнера. В отличие от государственного заказа в основе «партнерского договора» заложен механизм распределения рисков между сторонами договора. Именно публичная сторона несет риски спроса на услуги, а частная сторона — риски, связанные со строительством, управлением и эксплуатацией объектов, качеством оказываемых услуг.

В целом использование «партнерских договоров» требует планирования государственными уполномоченными органами объемов и видов услуг, которые могут быть переданы частному бизнесу, и дает ряд значительных преимуществ, в том числе:

- снижение стоимости объекта и его обслуживания
- финансовую прозрачность бюджетных расходов
- снижение сроков реализации проектов, так как при осуществлении платежей в рассрочку с момента ввода объекта в эксплуатацию частный инвестор мотивирован на реализацию проекта в кратчайшие сроки
- обеспечение качества проекта за счет обязательств частного инвестора по его техническому обслуживанию и привязки оплаты к качеству объекта⁵.

Таким образом, использование контрактов «нового поколения» позволяет использовать механизмы государственно-частного партнерства, обеспечивающие более прозрачное и эффективное расходование бюджетных средств как для организации управления государственной собственностью, так и для оказания качественных публичных услуг населению.

На современном этапе в нашей стране отсутствует необходимая институциональная база для развития таких контрактных форм ГЧП.

Гражданский кодекс РФ позволяет заключать долгосрочные договора между государством (в лице его органов исполнительной власти) и представителями частного бизнеса, однако в связи с существующим бюджетным законодательством возникают проблемы с выполнением финансовых обязательств со стороны государства. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ средства, которые должны быть направлены на оплату товаров, работ, услуг частного партнера, в рамках срока действия контракта должны быть отражены в качестве расходных обязательств соответствующей

5. Ревзина О.В. Соглашения государственно-частного партнерства «нового поколения». С.120.

щего государственного (или) муниципального заказчика, что обеспечивает бюджетное финансирование по данному контракту. Однако максимальный планируемый бюджетный период равен трем годам. Таким образом, при заключении долгосрочных контрактов ГЧП существуют риски неисполнения обязательств со стороны государственного партнера за пределами бюджетного периода.

В российской практике для снижения вышеуказанного риска при реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства используются долгосрочные целевые программы, включающие в себя согласованный между сторонами комплекс обязательств на весь срок действия контракта и утвержденные соответствующие бюджетные расходы.

Однако, как показывает опыт выполнения долгосрочных целевых программ, в процессе выполнения они корректируются, как правило, в сторону сокращения бюджетных ассигнований или может быть принято решение о досрочном прекращении реализации программы. Таким образом, по данным проектам ГЧП также возникают риски неисполнения государственной стороной бюджетных обязательств, а наличие долгосрочной целевой программы под проект ГЧП не может рассматриваться как достаточная нормативная основа, гарантирующая исполнение обязательств.

Контракты ГЧП, где государственной стороной (заказчиком) выступают органы государственной (муниципальной) власти и финансирование реализации контрактов идет за счет бюджетных средств, попадают в сферу действия Федерального закона №94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон №94-ФЗ).

Следует отметить, что данный закон не адаптирован к развитию проектов государственно-частного партнерства и не содержит норм, регулирующих партнерство государ-

ства и бизнеса при выполнении государственных заказов⁶. Действующая в соответствии с Законом №94-ФЗ единая нормативная модель государственного контракта (на основе твердой фиксированной цены контракта) не создает возможностей для рыночного поведения государственных заказчиков, необходимого для реализации проектов ГЧП. В этих условиях ограничиваются возможности привлечения потенциала частного предпринимательства к обеспечению общественных потребностей.

Резюмируя все вышеизложенное, следует подчеркнуть, что государственно-частное партнерство предполагает многообразие форм государственных контрактов и создание четко регламентированного, но в то же время достаточно гибкого механизма контрактных соглашений. Однако на современном этапе в российской экономике отсутствует благоприятная правовая среда для заключения и выполнения так называемых «публичных» или «административных» договоров, то есть договоров, одной из сторон которых выступает государство. Реализация стратегии партнерства государства и бизнеса требует совершенствования и развития институциональной основы контрактных отношений.

6. Подробно см.: Смотрицкая И.И. Концептуальные подходы к развитию института государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок // ЭТАП: экономическая теория; анализ; практика. 2010. №4.

А.Г. ЗЕЛЬДНЕР,
д.э.н., профессор ИЭ РАН

С.В. КОЗЛОВА,
к.э.н., в.н.с. ИЭ РАН

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К АНАЛИЗУ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ
СРЕДСТВ В ОСОБЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ

Особые экономические зоны (ОЭЗ) создаются в целях развития высокотехнологичных отраслей экономики, производства новых видов продукции, развития туризма и санаторно-курортной сферы. Каждый тип ОЭЗ имеет свою специфику и особые условия функционирования, которые необходимо учитывать при оценке эффективности использования бюджетных средств. Соответственно выбор критериев эффективности использования бюджетных средств должен базироваться на учете специфики каждой ОЭЗ, следовательно, должна быть разработана и использоваться соответствующая данной специфике *система показателей для мониторинга процесса эффективности использования бюджетных средств*.

Структура баланса открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» (который является консолидируемой отчетностью всех ОЭЗ, созданных на территории РФ) позволяет оценить существующую модель финансирования деятельности ОЭЗ по созданию объектов инфраструктуры¹ через увеличение уставного капитала акционерами (100% уставного капитала находятся в федеральной собственности). За период 2006–2010 гг. уставный капитал неоднократно увеличивался за счет оплаты денежными средствами дополнительных эмиссий акций. Так, в 2009 г.

1. Анализируемые документы: Консолидируемый бухгалтерский баланс всех ОЭЗ (баланс ОАО «ОЭЗ») на 31.12.2008, 31.12.2009, 31.12.2010; Отчеты о прибылях и убытках за январь-декабрь 2008, 2009, 2010 годов; Отчеты об изменениях капитала за январь-декабрь 2008, 2009, 2010 годов; Отчет о движении денежных средств за январь-декабрь 2008, 2009, 2010 годов; Приложения к бухгалтерскому балансу, Аудиторские заключения на финансовую (бухгалтерскую) отчетность за 2008, 2009, 2010 годы. Режим доступа: www.oao-oez.ru.

он был увеличен на 8 млрд руб., а в 2010 г. — еще на 4,3 млрд руб. Фактическое поступление денежных средств от эмиссии акций в соответствии с Отчетом о движении денежных средств за 2010 г. составило 19,169 млрд руб.

Часть полученных средств в сумме 2,8 млрд руб. была инвестирована в уставный капитал дочерних акционерных компаний, а также в строительство объектов инженерной, транспортной и иной инфраструктуры ОЭЗ в сумме 7,3 млрд руб.² При этом основная часть данных объектов была введена в эксплуатацию в 2010 г. (из общей суммы 1695,7 млн руб. всех введенных в эксплуатацию основных средств по состоянию на 31 декабря 2010 г. 47% приходится на 2010 г.). Основные капитальные вложения в строительство были осуществлены в 2008–2009 гг. (так, в 2008 г. показатель баланса «Незавершенное строительство» вырос почти в 8 раз по сравнению с предыдущим годом); в 2010 г. рост данного показателя замедлился. Количество же денежных средств на счетах банков, наоборот, в 2010 г. увеличилось и составило по балансу 30,3 млрд руб., что на 71% больше по сравнению с аналогичным периодом 2009 г.

Из структуры баланса видно, что предприятие имеет достаточно много долгосрочных финансовых вложений — более 20% от валюты баланса и продолжает их увеличивать: за 2009 г. почти в 1,5 раза (с 8,6 млрд руб. до 11,5 млрд руб.) по сравнению с предыдущим годом. В соответствии со статьей баланса «Краткосрочные финансовые вложения» второго раздела баланса предприятие постоянно осуществляет различного рода финансовые вложения, чтобы повысить доходность от имеющихся на счетах денежных средств. Так, в 2010 г. оно вложило в долговые ценные бумаги (облигации и векселя) средства в размере 0,64 млрд руб., а также предоставило займы дочерним компаниям в размере 0,59 млрд руб.

2. Указанные вложения отражены по статьям «Незавершенное строительство», «Доходные вложения в материальные ценности» и «Долгосрочные финансовые вложения» 1 раздела актива баланса.

Анализ годовой отчетности (в первую очередь отчетов о прибылях и убытках) позволяет сделать вывод, что по основной деятельности у предприятия – убыток, который с каждым годом увеличивается. Так, превышение по статье «Себестоимость» над «Валовой выручкой» в 2010 г. составляет 94,4 млн руб. Общий убыток с учетом статьи «Управленческие расходы» (562 млн руб.) составляет в 2010 г. 656,4 млн руб. (за 2009 г. убыток составлял 472 млн руб.).

При этом совокупный финансовый результат – положительный, чистая прибыль в 2008 г. составляет 676,7 млн руб.; в 2009 г. – 891,0 млн руб., в 2010 г. – 626,8 млн руб. Доход, перекрывающий по размеру убыток от основной деятельности, получен от размещения денег на депозитах и т.д. Таким образом, предприятие использует вложенные в уставный капитал учредителем денежные средства в первую очередь для размещения под проценты, на которые и осуществляет текущие расходы.

Анализ публикуемых ОАО «ОЭЗ» годовых отчетов, бухгалтерской, налоговой и управленческой отчетности позволяет сделать следующие выводы.

1. Основная деятельность ОАО «ОЭЗ», направленная на обеспечение реализации соглашений о создании ОЭЗ, создание объектов инфраструктуры, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ, а также управление объектами ОЭЗ, имеет в силу специфики длительный период окупаемости. Это означает, что поддержание безубыточности ОАО «ОЭЗ» возможно только при постоянном уровне прочих доходов в размере, покрывающем все текущие расходы. Организация же таких доходов, например, от размещения на депозитах и в ценных бумагах, предполагает *значительное их отвлечение от основных уставных целей.*

2. Необходимо повысить уровень «прозрачности» и информативности корпоративной отчетности, в частности для учета интересов и привлечения стратегических

инвесторов-резидентов ОЭЗ. Например, неполное финансирование некоторых программ по различным ОЭЗ *при увеличении временно свободных денежных средств за 2010 г. на 12,6 млрд руб.* никак не комментируется, так же как и резкий рост «Прочей кредиторской задолженности» на конец 2010 г. до 15,3 млрд руб. (в 248 раз по сравнению с 2009 г.). Не проясняет отчетность и источник сверхдоходов по статье «Проценты полученные» в размере 1,549 млрд руб., при том что депозиты в течение года не превышали 1,0 млрд руб. и были выведены в конце периода. Займы дочерним обществам и корпоративные облигации и векселя, имевшиеся у общества, также не могли генерировать такую доходность. Требуют более детальной расшифровки использованные в 2010 г. средства государственных субсидий (более 5 млрд руб.) на содержание объектов энергетического комплекса, транспортной и таможенной инфраструктуры, дорожного хозяйства, ГО и ЧС (забалансовая статья «Арендованные ОС»).

3. В настоящее время в ОАО «ОЭЗ» не сформирована система экономических и финансовых показателей, отражающих специфику эффективности использования инвестированных бюджетных средств. В годовом отчете за 2010 г. ОАО «ОЭЗ» рассчитывает размер *чистых активов* (51 млрд руб.). Однако следует отметить, что в условиях, когда государство выступает единственным акционером, формирует размер чистых активов при наличии у ОАО «ОЭЗ» существенных временно свободных денежных средств на протяжении нескольких лет, необходим мониторинг эффективности использования бюджетных средств на каждой стадии строительства инфраструктуры в ОЭЗ.

Мониторинг оценки эффективности использования бюджетных средств в особых экономических зонах, на наш взгляд, включает два типа показателей. Первый тип касается оценки финансовой состоятельности проектов – в данном случае показатели используются для анализа платежеспособности проекта в ходе его реализации. Второй тип

показателей характеризует эффективность инвестиций – данные показатели показывают потенциальную способность проекта сохранитькупаемость вложенных средств.

Показатели, характеризующие финансовую состоятельность проектов:

- коэффициенты рентабельности – характеризуют прибыльность проекта за определенный период времени; рассчитывают рентабельность активов, инвестиционного капитала, собственного капитала (в случае привлечения внешних источников финансирования);
- коэффициенты оборачиваемости – характеризуют скорость превращения средств в денежную форму; рассчитывают оборачиваемость активов, инвестиционного капитала, собственного капитала, оборачиваемость оборотных средств, а также длительность оборота средств, направленных на реализацию проекта;
- коэффициенты финансовой устойчивости – характеризуют степень защищенности интересов инвесторов и кредиторов, участвующих в проекте, и показывают способность предприятия погашать долгосрочную задолженность;
- рассчитывают также коэффициент концентрации собственного капитала, коэффициент концентрации заемного капитала, коэффициент финансовой зависимости.

Одно из основных направлений использования указанных выше коэффициентов финансовой оценки проектов – анализ рентабельности активов и определение мероприятий по ее повышению. Другим направлением использования финансовых коэффициентов является выбор источников финансирования проекта, которые обеспечивают превышение рентабельности собственного капитала над рентабельностью всех активов.

Проанализируем показатели, характеризующие эффективность использования инвестиций ОАО «ОЭЗ». Основным показателем для анализа является коэффициент эффектив-

ности инвестиций (учетная норма прибыли), который рассчитывается путем соотнесения чистой прибыли за период (как правило, за год) и средней величины инвестиций за этот же период (сумма инвестиций на начало и конец периода, деленная на два).

Расчеты коэффициентов эффективности инвестиций ОАО «ОЭЗ» за три года (2008, 2009, 2010) и их анализ выявили тенденцию уменьшения эффективности использования инвестиций: в 2008 г. она была равна 24 коп. на 1 руб. вложенных средств; в 2009 г. – 11 коп./руб.; в 2010 г. – 5 коп./руб. Расчет коэффициентов приведен в таблице.

Таблица. Расчет коэффициентов эффективности инвестиций ОАО «ОЭЗ»

Показатели	2008		2009		2010	
	1 января	31 декабря	1 января	31 декабря	1 января	31 декабря
Основные средства (тыс. руб.)	52249	155202	155202	89247	89247	1695756
Незавершенное строительство (тыс. руб.)	619066	4720735	4720735	9606734	9606734	12936417
Доходные вложения в материальные ценности (тыс. руб.)				1007375	1007375	1658823
Итого капитальных вложений (тыс. руб.)	671315	4875937	4875937	10703356	10703356	16290996
Средняя величина КВ (тыс. руб.)		2773626		7789646,5		13497176
Чистая прибыль (тыс. руб.)		676768		891025		626821
Коэффициент эффективности инвестиций (руб./руб.)		0,24		0,11		0,05

Полученные результаты подтверждают общую тенденцию замедления темпов роста освоения капитальных вложений, что является следствием увеличения себестоимости и удорожания проекта (от первоначальной стоимости).

По расчетам других специалистов³, экономическая эффективность использования бюджетных средств

3. Буров М., Наумова Ю. Особые экономические зоны: территории инновационного развития // Проблемы теории и практики управления. 2012. С.60.

промышленно-производственных ОЭЗ составляет 1,9 руб. на 1 руб. вложенных бюджетных средств, технико-внедренческих – 30 коп. на 1 руб.

Проведенный анализ эффективности использования денежных средств в особых экономических зонах также включал оценку удовлетворительности/неудовлетворительности структуры баланса предприятия (анализ ликвидности баланса и финансовой устойчивости). Оценка проведена через расчеты следующих показателей.

1. Коэффициент текущей ликвидности (отношение суммы оборотных средств к сумме краткосрочной кредиторской задолженности). Этот норматив широко применяется в мировой практике, его используют банки: одно из основных банковских правил оценки финансовой устойчивости заемщика состоит в том, что сумма ликвидных средств должна вдвое превышать сумму краткосрочных финансовых обязательств. Если показатель меньше 2, то структура баланса признается неудовлетворительной.

Расчеты показали, что данный показатель предприятия **«Особые экономические зоны»** намного больше 2, что указывает на **удовлетворительную структуру баланса на конец 2008, 2009, 2010 гг.**

2. Коэффициент обеспеченности собственными средствами (отношение разности суммы собственных средств и суммы внеоборотных активов к сумме оборотных активов). Если коэффициент обеспеченности налогоплательщика собственными средствами меньше 0,1 (или тем более отрицательный), это свидетельствует о необеспеченности хозяйственной деятельности собственными оборотными средствами, необходимыми для ее финансовой устойчивости.

Расчеты показали, что значение данного коэффициента в ОАО «ОЭЗ» превышает минимально допустимое, что указывает на **удовлетворительную структуру баланса на конец 2008, 2009, 2010 гг.**

Для полноты анализа эффективности использования выделяемых бюджетных средств целесообразно использовать дополнительные показатели:

- динамику роста уставного капитала по годам
- соотношение материальных активов и выделяемых денежных средств
- прибыль на единицу уставного капитала и активов
- соотношение выделяемых по годам средств в уставном капитале с объемом средств по депозитным счетам.

При проведении мониторинга эффективности использования бюджетных средств, направляемых на создание производственной инфраструктуры ОЭЗ, следует выделить показатели, характеризующие эффективность бюджетных средств в зависимости от стадии реализации проекта и в целом по итогам завершения проекта.

Учитывая, что в формировании инфраструктуры ОЭЗ участвуют бюджеты всех уровней, целесообразно рассчитывать показатель бюджетной эффективности для регионального и муниципального уровня как сумму налоговых и неналоговых поступлений в соответствующий бюджет к величине бюджетных вложений региона или муниципалитета.

Для проведения комплексной оценки эффективности использования бюджетных средств необходимо выделить следующие критерии региональной эффективности ОЭЗ:

- отношение добавленной стоимости, получаемой вследствие функционирования ОЭЗ к валовому региональному продукту
- отношение прибыли к сумме бюджетных вложений.

Среди общих показателей оценки эффективности бюджетных средств (особенно по законченным производственным проектам) можно использовать:

- отношение балансовой и чистой прибыли к объему бюджетных ресурсов, использованных на инвестиционные цели

- объем дополнительно полученной валовой продукции на единицу бюджетных средств
- окупаемость проекта – время, с которого суммарные результаты (в виде прибыли) возмещают затраты, связанные с инвестиционным проектом
- социальная эффективность бюджетных вложений в инфраструктуру (количество дополнительно созданных рабочих мест, рост уровня заработной платы и др.)

Общие критерии, характеризующие использование бюджетных средств.

- Объем вложенных бюджетных средств (план-факт), (в руб.)
В том числе:
 - за счет федерального бюджета
 - за счет бюджетов регионов
 - за счет муниципальных бюджетов
 - объем инвестиций, вложенных резидентами
- Использование выделенных на создание инфраструктуры средств федерального бюджета (в %):
 - отношение выделенных средств к освоенным
 - удельный вес временно свободных средств
- Объем налоговых платежей в федеральный бюджет (в руб.)
В том числе:
 - сумма налоговых отчислений в федеральный бюджет на рубль федеральных вложений
 - сумма налоговых отчислений в региональный бюджет на рубль вложений бюджета субъекта федерации
 - соотношение суммы предоставленных налоговых льгот и таможенных преференций резидентам зоны и суммы соответствующих налоговых отчислений в бюджеты всех уровней
- Объем выпущенной резидентами продукции и оказанных услуг (в руб.):

- произведено продукции (услуг) на среднегодового работника
- получено продукции на единицу бюджетных вложений
- получено продукции на единицу капиталовложений резидентов

Приведенные выше показатели позволяют осуществлять мониторинг эффективности использования бюджетных средств, направляемых на развитие инфраструктуры особых экономических зон. Мониторинг, в свою очередь, позволит усилить контроль за рациональным расходованием бюджетных средств.

И.Р. КУРНЫШЕВА,
д.э.н., завсектором
ИЭ РАН

**РОЛЬ ТРАНСПОРТА
В ВЫРАВНИВАНИИ
КОНКУРЕНТНОГО
ПРОСТРАНСТВА РФ**

Преодоление низкого уровня конкуренции и улучшение качества конкурентных отношений становится доминантной проблемой развития экономики России ближайших лет.

Сейчас по уровню конкуренции страна отброшена почти на 10 лет назад, предпринимательский и инвестиционный климат резко ухудшился. Надо признать, что наряду с негативным действием плохо контролируемых внешних факторов, в условиях повышающейся внешнеэкономической уязвимости внутреннего рынка России, в то же время такой низкий уровень конкуренции – результат в том числе и неадекватной и недостаточно эффективной работы органов государственной власти. Последние на фоне достигнутых страной социально-экономических успехов перед кризисом и усиленным вниманием к кризисным проявлениям ослабили поиск более эффективных и адекватных вызовам глобальной экономики форм и методов регулирования развития конкурентных отношений внутри страны, создания благоприятной конкурентной среды.

Для предотвращения угрозы полного затухания конкуренции (а это пока не исключено) необходимо сделать выводы, учесть горькие уроки 2000-х годов. Теперь уже не вызывает сомнения, что были допущены грубые ошибки. Экономика России в ее сегодняшнем состоянии пока еще, на наш взгляд, способна рождать конкурентные отношения.

Однако успешный экономический рост не совместим с низкой и полукриминальной конкуренцией, которая неизбежно ведет к экономической неопределенности, искажает результаты производственной и финансовой деятельности, налоговой и бюджетной политики, формирует искаженные

ценовые сигналы, ориентиры, необходимые для принятия обоснованных управленческих решений.

Низкая конкуренция создает систему интересов для предприятий, населения, государства качественно иную, чем при уровне и характере конкуренции, свойственной для промышленно развитых стран. Отсутствие конкуренции и конкурентных отношений сопровождается устойчивым и почти обязательным перераспределением доходов от бедных регионов, предприятий, людей и регионов, предприятий и людей со средним достатком к богатым; процесс дифференциации получает дополнительное ускорение, меняет качественную структуру экономического роста.

Традиционно в мировой практике для измерения процессов дифференциации доходов населения используют децильный и квинтильный коэффициенты, индекс Джинни. В 2010 г. индекс Джинни составлял 0,421, а коэффициент фондов – 16,5 раза¹.

Более наглядно, на наш взгляд, процесс дифференциации и населения и регионов с точки зрения потенциала активизации конкурентных отношений характеризует информация о поступлениях имущественных налогов в расчете на 1 налогоплательщика в целом по экономике и по регионам, величины которых значительно разнятся. Почему дифференциация имущественных налогов более репрезентативно, чем дифференциация доходов населения или предприятий, показывает потенциал развития конкурентных отношений? Потому что имущественные налоги – это налоги на собственность, которой владеет население, предприятие, регион.

Собственность – это основа предпринимательства, это – единственная экономическая категория рыночной экономики, которая позволяет проявлять частно-хозяйственную инициативу, вступать в конкурентные отношения.

Разница по налогу на имущество физических лиц в 2009 г., по данным ФНС России, достигала 126 раз, от 3 руб.

1. Социальное положение и уровень жизни населения России 2011. См. сб. М.: Росстат, 2011. С. 126.

в год по Республике Ингушетия до 352 руб. по Санкт-Петербургу. По земельному налогу разница достигает 118 раз, от 24 руб. по Республике Ингушетия до 2 815 руб. по Республике Алтай.

Такая ситуация, прежде всего, свидетельствует об искаженном представлении о состоянии конкурентной среды в территориальном разрезе и о потенциале возникновения конкурентных отношений и причин, их сдерживающих в Российской Федерации и ее отдельных регионах.

Одной из причин, тормозящих равномерное социально-экономическое и рыночное развитие РФ, а соответственно и конкурентных отношений, является слабая пространственная связанность внутренних территорий страны.

Основная системообразующая инфраструктурная отрасль экономики – транспорт долгое время остается без комплексного внимания. За 20 лет, прошедших с момента распада Советского Союза, системно решением транспортных проблем никто не занимался. Между тем еще академик С.Г. Струмилин выделял особо важную роль транспорта в социально-экономическом развитии страны. Им было доказано, что «транспорт должен всегда несколько опережать в своем развитии общее нарастание грузооборота в стране. Некоторый разрыв транспортных ресурсов представляется ... одним из самых целесообразных видов резерва, ибо его отсутствие может превратить транспорт, являющийся одним из самых мощных факторов развития, в один из самых серьезных тормозов этого развития»².

Если обратиться к статистическим данным, то ситуация в транспортном комплексе выглядит не так трагично, как в других видах экономической деятельности. В соответствии со статистическими данными грузооборот по всем видам транспорта за период с 1990 по 2010 г. сократился на 22,4%; железнодорожного транспорта – на 20,6; трубопроводного – на 7,5%; рост наблюдался только по авиаци-

2. Струмилин С.Г. Избр. произведения. / Т.4. М.: Наука, 1964. С. 398.

онным перевозкам – 180,8%. Отрицательная динамика грузооборота в стране произошла в большей степени за счет снижения объемов перевозимых грузов.

В 1990 г. по территории РФ было перевезено в 2,55 раза больше грузов, чем в 2010 г.; с 2008 по 2010 г. общий объем перевозок сократился почти на 50%. Объем перевезенных грузов по железной дороге за 20 прошедших лет уменьшился на 66%; по автомобильным – на одну треть; по трубопроводному транспорту остался почти на прежнем уровне. При этом эксплуатационная длина путей сообщения общего пользования с 1990 г. практически не изменилась: дорожная протяженность железнодорожных путей сообщения уменьшилась на 1 тыс. км – с 87 тыс. до 86 тыс. км; магистральных нефтепроводов сократилась на 3 тыс. км – с 68 тыс. до 65 тыс. км; значительно – на 129 тыс. км (с 657 тыс. до 786 тыс.) – увеличилась длина автомобильных дорог.

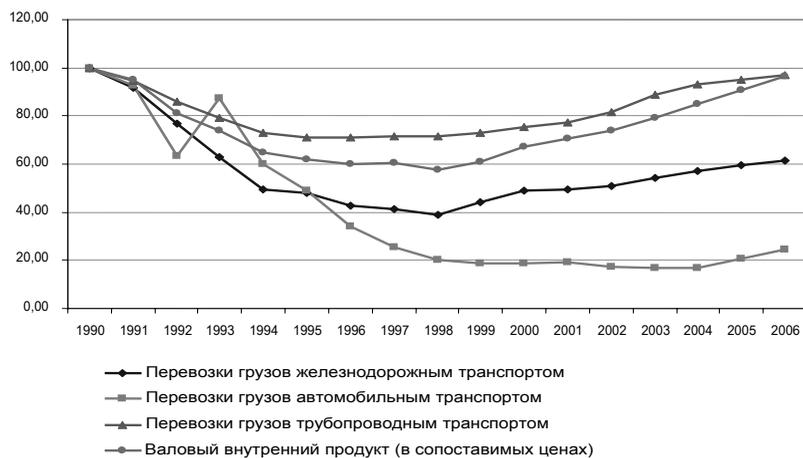


Рис. 1. Динамика перевозок грузов отдельными видами транспорта и ВВП за период 1990–2006 гг. (в % к уровню 1990 г.)³

В 90-х годах прошлого столетия вследствие резкого спада производства и снижения ВВП были существенно

3. Источник: данные Росстата. С 1993 г. статистические данные по предприятиям подотрасли «Автомобильный транспорт» приводятся с учетом оценки объемов работы, выполненной предпринимателями (физическими лицами), занимающимися коммерческими грузовыми перевозками.

снижены объемы грузовых перевозок всеми видами транспорта общего пользования (см. рис. 1). При этом сокращение объемов перевозок происходило различными темпами. Однако с конца 90-х годов наметилась явная тенденция к увеличению объема грузовых перевозок, что связано с динамичным социально-экономическим развитием РФ.

В кризисный период 2008–2010 гг. взаимосвязь между ВВП и перевозками грузов основными видами транспорта выглядит следующим образом (см. рис. 2).

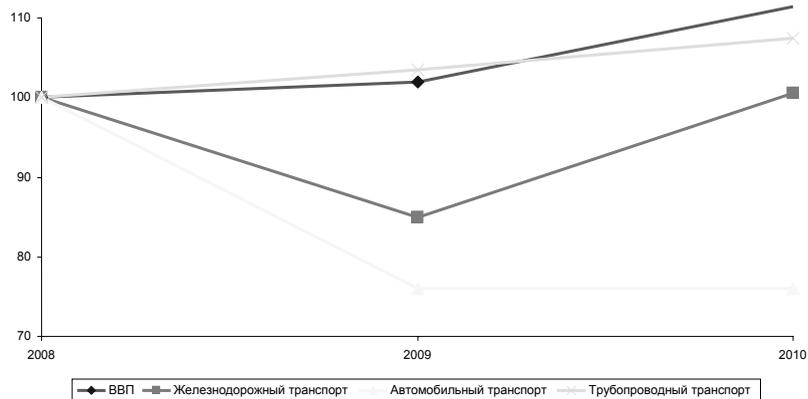


Рис. 2. Динамика перевозок грузов отдельными видами транспорта и ВВП за период 2008–2010 гг.⁴ (в % к 2008 г.)

На рисунке 2 видно, что опережающими темпами ВВП и неуклонно стабильными темпами растут только перевозки грузов трубопроводным транспортом. Кризис его не затронул.

Сглаживающее воздействие на динамику грузооборота в значительной мере произошло за счет того, что большой удельный вес среди грузов, перевозимых почти всеми видами транспорта, занимают энергоресурсы. На объемы

4. Источник: данные Росстата. С 1993 г. статистические данные по предприятиям подотрасли «Автомобильный транспорт» приводятся с учетом оценки объемов работы, выполненной предпринимателями (физическими лицами), занимающимися коммерческими грузовыми перевозками.

перевозок грузов железнодорожным транспортом общего пользования наибольшее влияние оказывает изменение объемов производства следующих отраслей промышленности: добыча угля; добыча металлических руд; производство кокса и нефтепродуктов; черная металлургия; цветная металлургия, то есть продукция отраслей промежуточного потребления и ориентированных преимущественно на мировые рынки.

Современные инвестиционные проекты, разработанные в рамках Правительственной комиссии, такие, например, как «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области», «Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и др., нацеленные на перспективу, на самом деле консервируют состояние транспортной сферы страны, поскольку в результате их реализации именно указанные выше виды продукции будут наполнять транспортные потоки, идущие в первую очередь на импорт. Эти проекты не способствуют развитию модернизационных процессов как в социально-экономической системе страны в целом, так и в коммуникационной; не соответствуют поставленной задаче — новой индустриализации страны. Основная нагрузка по перевозке минерального сырья и горнорудной продукции падает на железнодорожный и автомобильный виды транспорта.

Приведенные статистические данные и расчеты усиливают значение выводов используемой С.Б. Переслегиным Транспортной теоремы⁵: страна сохраняет единство, если скорость развития инфраструктуры превышает темпы экономического роста ее регионов; в противном случае в экономике нарастают процессы автаркии. Таким образом, развитие инфраструктуры определяет экономическое развитие, а не определяется им.

5. Переслегин С.Б. Самоучитель игры на мировой шахматной доске. М.: Terra Fantastika, 2005. С. 67.

Большее опасение вызывает динамика, а вернее, статика качественных показателей транспортного комплекса. Не отвечает современным мировым и экономическим, и технологическим, и экологическим параметрам и требованиям как уровень развития самого транспортного парка, так и состояние транспортной системы в целом.

В результате такого положения с транспортом, как видом экономической деятельности, связывающим геоэкономическое пространство:

- образовался системный узел: развитие транспорта определяется теми производствами, значение которых предстоит уменьшить в процессе модернизации и новой индустриализации экономики
- серьезно нарушены сложившиеся производственно-хозяйственные связи
- формирующееся рыночное пространство не представляет собой общего организма
- произошло падение уровня конкурентоспособности ряда регионов, сдерживается использование региональных конкурентных преимуществ
- углубилась и обострилась дифференциация регионов и населения по уровню доходов и качеству жизни
- значительно возросли потери продукции при транспортировке
- резко увеличилось число дорожно-транспортных происшествий и аварий с большим материальным ущербом и человеческими жертвами и др.

Выводы академика С.Г. Струмилина и социолога С.Б. Переслегина базируются на глубоком понимании ими специфической социально-экономической природы транспорта, его особой роли в воспроизводственном процессе и сохранении целостности рыночного пространства страны. Недооценка масштабности макроэкономической и политической проблематики поддержания транспорта в режиме постоянно приоритетного модернизационного и инновационного состояния, с учетом его коммуникативных и сете-

вых особенностей, руководителями, ответственными за государственную транспортную политику, привело в настоящее время к тому, что транспорт действительно стал «одним из самых серьезных тормозов» в социально-экономическом развитии России. Реальные перспективы развития транспорта во многом находятся сегодня в сфере интересов и возможностей именно государственной политики, поскольку в транспорте наиболее сильны позиции государства – «доля» государства во всем транспортном комплексе достигает почти трех четвертей. Основную роль в этом секторе играют железные дороги и трубопроводный транспорт (более 90% общероссийского грузооборота). Железнодорожный транспорт контролируется ОАО «Российские железные дороги», находящимся в 100%-й собственности государства, нефтепроводы – государственной компанией «Транснефть» (компания транспортирует 93% добываемой в России нефти), магистральные газопроводы – «Газпромом», которые и обуславливают столь высокий уровень показателя роли государства в сфере товаропродвижения.

Сегодняшние объемные и качественные характеристики транспорта, особенно его инфраструктуры, не позволяют в полной мере решать задачи модернизационной перестройки экономики. В частности, среди факторов, напрямую подталкивающих транспортную систему к модернизации, можно выделить объективную необходимость изменения принципов размещения производительных сил по территории страны и регионов в результате, во-первых, рыночных трансформаций и, во-вторых, изменения границ территории страны. Возникла необходимость создания многих новых производств взамен оставшихся в других странах. Под размещением производительных сил в СССР понималось географическое распределение вещественных компонентов производства и трудовых ресурсов по территории стран и их экономическим районам. В СССР была глубоко разработана теория размещения производительных сил по территории страны. Но ее принципы в рыночной экономике не всегда

эффективны. Следуя логике развития рыночной экономики, размещение предприятий, а следовательно, и транспортных артерий и их инфраструктуры, по территории страны определяется иными факторами. Доминантными факторами служат близость и масштаб национальных и региональных рынков, т.е. спрос. Изменения в системе транспортных потоков в соответствии с рыночными принципами размещения производства можно наглядно увидеть, анализируя, например, межотраслевые и межрегиональные связи в производственной цепочке: «металлургическое производство – трубная промышленность – трубопроводный транспорт».

Таблица 1. Выплавка стали по федеральным округам Российской Федерации (в % к итогу)

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Центральный федеральный округ	17,7	18,2	17,4	17,4	17,2	17,4	20,3	19,3
Северо-Западный федеральный округ	17,1	17,3	17,0	16,6	17,1	16,8	16,6	17,1
Южный федеральный округ	2,5	2,5	3,6	3,4	3,6	4,2	3,1	4,8
Приволжский федеральный округ	9,9	9,5	9,2	8,7	8,5	8,8	8,7	7,7
Уральский федеральный округ	35,3	36,2	38,4	38,5	40,4	39,4	37,4	37,2
Сибирский федеральный округ	17,1	15,8	13,1	14,4	12,0	12,1	12,9	12,7
Дальневосточный федеральный округ	0,3	0,4	1,2	1,1	1,2	1,2	1,0	1,2

Рассчитано по: Промышленность России. Стат. сб. М.: Росстат, 2010. С. 250; Российский статистический ежегодник: Стат. сб. М.: Росстат, 2012. С.402.

В соответствии с данными таблицы 1 пространственное размещение производства (выплавка) стали по территории страны с 1995 г. изменилось слабо. Незначительно, порядка двух процентных пунктов, увеличилась доля выплавки стали в Центральном и Уральском федеральных округах. При маленьком удельном весе Южного федерального округа в выплавке стали его доля выросла почти в два раза. Снизился удельный вес Приволжского федерального округа, и более

всего, на 16%, упала значимость Сибирского федерального округа.

Пространственное размещение производства трубной продукции изменилось более серьезно (см. табл. 2).

Таблица 2. Производство стальных труб по федеральным округам Российской Федерации (в % к итогу)

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Центральный федеральный округ	1,6	3,3	2,8	3,5	4,0	5,8	5,4
Северо-Западный федеральный округ	4,5	5,6	4,9	4,9	8,1	11,0	9,9
Южный федеральный округ	21,6	19,8	27,2	23,7	22,4	21,4	21,5
Приволжский федеральный округ	14,4	20,2	18,0	23,2	23,3	21,8	26,2
Уральский федеральный округ	54,8	48,0	44,2	42,1	39,9	38,4	35,8
Сибирский федеральный округ	3,1	3,1	2,9	2,6	2,3	2,1	1,2
Дальневосточный федеральный округ	–	–	–	–	–	–	–

Рассчитано по: Промышленность России. 2010: Стат. сб. М.: Росстат, 2010. С. 250.

Производство стальных труб в целом по стране в натуральном выражении (тыс. т) увеличилось в 3,2 раза. Размещение предприятий по производству стальных труб стало более равномерным по территории РФ. Данные таблицы 2 показывают, что такой исторически мощный металлургический и трубный регион, как Уральский федеральный округ, сдает свои позиции. В Уральском федеральном округе производство стальных труб в натуральном выражении выросло на 902 тыс. т, но его доля в общем объеме производства стальных труб за анализируемый период упала на 35%.

Значительно повысилась доля Центрального федерального округа. С 1995 по 2009 г., хоть и незначительно, доля ЦФО в производстве стальных труб стабильно росла и увеличилась в 3,4 раза. Также вырос удельный вес Северо-Западного федерального округа – в 2,2 раза. Набирает обороты в производстве стальных труб и Приволжский федеральный округ. Сибирский федеральный округ, занимавший наименьшую долю в производстве стальных труб, еще более снизил ее – до почти незначимых 1,2%.

Таким образом, можно констатировать, что за истекшие 14 лет с 1995 по 2009 г. региональный аспект производства стальных труб по территории РФ претерпел достаточно серьезные изменения, и есть основания предполагать, что этот процесс будет иметь продолжение. Более равномерное распределение производства стальных труб по территории страны – явление во многом положительное. Оно способствует выравниванию налоговых потенциалов регионов, развитию конкурентных отношений, более равномерной занятости населения, снижению социального напряжения, уменьшению уровня дифференциации регионов по уровню ВВП на душу населения и т.д.

Поскольку основными фигурантами прогнозных расчетов перспективного среднесрочного развития российской экономики, да и мировой тоже, предполагаются нефть и газ, то трубопроводный транспорт можно рассматривать как важнейший приоритет модернизационной деятельности Минэкономразвития, Минтранса и ряда государственных компаний, развивающих транспортную инфраструктуру страны.

В перспективе можно прогнозировать дальнейшую реструктуризацию транспортных потоков, что уже можно наблюдать в результате создания трансграничных кластеров, развития новых трубопроводных сетей, усиления экономикополитического внимания к Арктическому региону в связи с разработкой северных шельфовых месторождений нефти и др. По мере дальнейшего развития страны, расширения ее внутренних и внешних транспортно-экономических связей в рамках изменения геополитического ландшафта евроазиатского пространства, роста объемов внутреннего производства и повышения уровня жизни населения значение транспортной отрасли и ее роль как системообразующей должны возрастать.

Особо остро стоит проблема привлечения инвестиций в инновационное развитие самой транспортной отрасли, что обусловлено низкими инвестиционными возможностями

транспортных предприятий, трудностями с привлечением долгосрочных заемных средств, неразвитостью механизмов государственно-частного партнерства.

Общий объем инвестиций в транспортную отрасль в 2010 г. по сравнению с предыдущим вырос на 16,5% до 980 млрд руб., но этот объем существенно ниже инфраструктурных потребностей отечественной экономики, а также и планов. Если в США и Европе инвестиции составляют около 3% от ВВП, то в Китае – более 6%, в России – 2,2%⁶ (см. рис. 3).

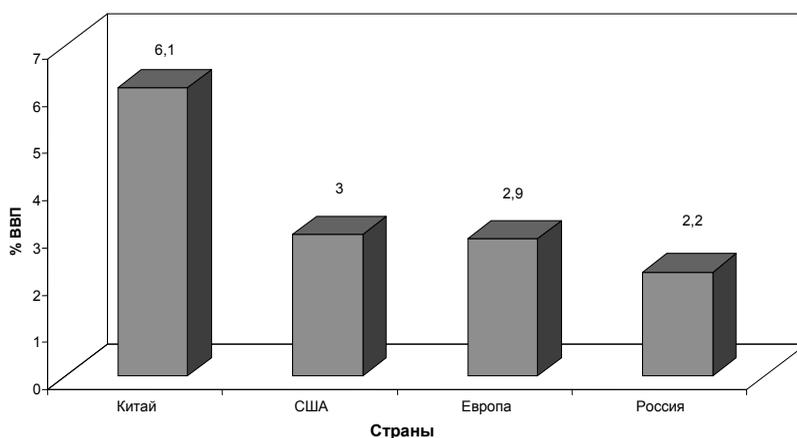


Рис. 3. Инвестиции в транспортную инфраструктуру

Источник: Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 годы».

В соответствии с транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 г., принятой в конце 2008 г., в развитие отечественного транспорта до 2030 г. запланировано вложить колоссальные средства – более 172 трлн руб. (62 трлн долл.). При этом предполагается, что 60% от этих сумм профинансирует государство, остальное – средства частных инвесторов.

6. Недосеков А. В целом: Надо быть активнее // Ведомости. Приложение «Форум». 2011. 25 мая.

Увеличение инвестиций в транспортную отрасль невозможно без преобладающего участия государства, и это практика всех стран. И в отечественной экономике главным инвестором в транспортную отрасль в перспективе будет оставаться государство, поскольку вложения в инфраструктуру — это инвестиции долгосрочные и весьма капиталоемкие. В настоящее время в большинстве случаев реализуется некапиталоемкая модель развития, при которой объемы услуг растут благодаря увеличению использования существующих основных фондов. Но государству необходимо привлекать и частных инвесторов, реализуя государственно-частное партнерство (ГЧП). РЖД предлагает применять модель жизненного цикла — в этом случае выбирается консорциум инвесторов, который привлекает долгосрочное финансирование, строит магистраль и в течение 30 лет управляет ею и получает доходы: до 70% от всей суммы ему должно будет вернуть государство. Возможности для привлечения частных инвестиций в транспортную инфраструктуру расширились с появлением двух новых юридических ГЧП-моделей — концессий и Инвестиционного фонда РФ. Отличительная особенность инвестиционного фонда — возможность получения бюджетного финансирования на создание инфраструктуры при соблюдении ряда условий, в числе которых соответствие проекта стратегическим (отраслевым) госпрограммам, соотношение объемов инвестиций государства и частного партнера не менее чем 1:3. Из 13 проектов с положительным решением о предоставлении средств инвестиционного фонда с 2006 по 2009 г. 9 предусматривали строительство/реконструкцию объектов инфраструктуры.

Одним из первых таких проектов был «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области». Общая его стоимость — 141,35 млрд руб. В том числе за счет инвестиционного фонда — 40,95 млрд руб. Инициатор — ООО «ГМК Норильский никель». Основные цели проекта — освоение 5 месторождений полиметаллических руд на юго-

востоке Читинской области (меди, золота, серебра, цинка, молибдена и др.), строительство 4 горно-обогатительных комбинатов, улучшение транспортного обеспечения населения, создание рабочих мест.

Опыт первых лет работы инвестиционного фонда нельзя назвать полностью успешным: объем запрашиваемых инвестиций оказался выше, чем бюджетные возможности. И сейчас инвестиционный фонд, к сожалению, не может рассматриваться как полноценно функционирующий инвестиционный инструмент⁷.

7. Недосеков А. В целом: Надо быть активнее // Ведомости. Приложение «Форум». 2011. 25 мая.

В.Н. МОЧАЛЬНИКОВ,
д.э.н., профессор

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ
РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИИ

Россия обладает уникальным конкурентным преимуществом – *большой территорией*, которая связывает Восток и Запад материка Евразия. Основные производства многих продуктов народного потребления переместились на Восток, а рынки сбыта этой продукции находятся на Западе. Транспортировка этих грузов носит устойчивый характер, поэтому может выступить в роли одного из локомотивов развития экономики страны. Для этого требуется всестороннее развитие транспортной инфраструктуры.

Современное состояние транспортной инфраструктуры России

Избитая поговорка о том, что в России две проблемы – дураки и дороги, во второй своей части остается актуальной и по сей день. Многие историки отмечали, что одной из главных причин поражения Наполеона в Отечественной войне 1812 г. стали плохие дороги. На состояние дорог России указывал и сам Наполеон в своих мемуарах, написанных на о. Пасха¹. С тех пор прошло уже 200 лет, но проблема для нашей страны остается по-прежнему не решенной. Это тормозит не только развитие отечественной, но и глобальной экономики.

1. Радзинский Э. Наполеон. Жизнь после смерти. М.: АСТ Издательство, 2007. – 575 с.

«Интеграция национальной транспортной системы в мировой грузопоток дает толчок развитию экономики регионов, формирует благоприятные условия для роста внутренних перевозок и внешней торговли, — отмечает член-корреспондент РАН В.А. Цветков, — а также во многом способствует решению социальных проблем, поскольку сопровождается созданием новых рабочих мест, объектов жизнеобеспечения, социально-экономической и культурной инфраструктуры... В силу своего географического положения, будучи связующим звеном между Востоком и Западом, наша страна не может остаться в стороне от процессов глобального товарообмена»².

На это также указывает академик РАН Н.Я. Петраков: «Особого внимания требует проблема рационального использования уникального евразийского географического положения России, из которого она не извлекает и сотой доли эффекта как транзитный поставщик грузов в международной торговле. При бурном научно-техническом и экономическом развитии стран Юго-Восточной Азии, Японии, Южной Кореи и Китая в ближайшие годы Россия может стать эффективным транзитным мостом между Европой и Азией. Необходима реализация межнационального инвестиционного проекта по строительству скоростной автомобильной дороги и скоростной железнодорожной магистрали Восток—Запад. Это должен быть высокотехнологичный «шелковый путь» XXI века. При реализации такого проекта могут быть реконструированы значительные участки Транссибирской и Байкало-Амурской магистралей. Строительство скоростной автотрассы будет стимулировать развитие уральских и сибирских регионов. Европейско-азиатский транзит по территории России, несомненно, окажется конкурентоспособным по сравнению с многонедельными морскими перевозками, стоянием в очередях перед

2. Цветков В.А. Парадигма и «точки» неоиндустриальной модернизации России // Проблемы развития рыночной экономики: Монография / Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 30.

Суэцким каналом, охраной кораблей в Аденском проливе и у сомалийских берегов»³.

Протяженность эксплуатационных путей железнодорожного транспорта общего пользования на конец 2009 г. составила 86 тыс. км, что практически в 3 раза меньше, чем в США, и соответствует 5 км на 1000 кв. км территории⁴. Отсюда высокая грузонапряженность. К тому же относительно густой и разветвленной сетью железных дорог обладает только европейская часть государства, за Уралом ситуация принципиально другая. Наши железные дороги в широтном направлении загружены отечественными экспортными грузами. Объемы же грузов, перевозимых по Транссибирской магистрали, пока незначительны и не дают оснований считать Россию полноценной транзитной страной⁵.

Общая протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием на конец 2009 г. составила 776 тыс. км, что практически в 9 раз меньше, чем в США, и на 1/4 меньше, чем во Франции. С конца 2000 г. протяженность дорог увеличилась на 24 тыс. км, главным образом, за счет строительства дорог местного значения на 147 тыс. км при выбытии дорог необщего пользования на 91 тыс. км. При этом протяженность магистральных дорог федерального значения увеличилась всего на 1 тыс. км. Таким образом, удельный вес дорог с усовершенствованным покрытием в протяженности автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием практически не изменился с 2000 г. и на конец 2009 г. составил 67,8%. За это время густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покры-

3. *Петраков Н.Я.* Развитие процессов модернизации в России: предварительные итоги // Проблемы развития рыночной экономики: Монография / Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 14.

4. Основные показатели транспортной деятельности в России. 2010: Стат. сб./Росстат. М., 2010. С. 42, 76.

5. *Цветков В.А.* Парадигма и «точки» неоиндустриальной модернизации России // Проблемы развития рыночной экономики: Монография / Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 30.

тием увеличилась с 31,2 до 37,8 км дорог на 1000 кв. км территории⁶.

Однако в подавляющем большинстве случаев автомобильные дороги России не соответствуют международным стандартам качества, хотя превосходят по цене строительства. Так, стоимость дорожного строительства в России по сравнению с другими странами завышена в 3–50 раз. Например, в конце июля 2009 г. Минтранс подписал два первых концессионных соглашения – о строительстве первого участка платной трассы Москва–Санкт-Петербург и возведении дублирующего выхода на МКАД с трассы Москва–Минск в обход Одинцово. И в том и в другом случае стоимость строительства 1 км трассы оценивается в 1,4 млрд руб. (около 45 млн долл.). Это примерно в 10 раз больше стоимости строительства 1 км многополосного автобана в Норвегии⁷.

В России планы по дорожному строительству постоянно меняются, не меняются лишь расценки: средняя стоимость строительства в 2010–2015 гг. должна составить приблизительно 17,6 млн долл. за 1 км. Есть и чемпионы типа трассы Краснодар–Новороссийск (32,0 млн долл. за 1 км), ЦКАД (40,0 млн долл. за 1 км) или первого участка магистрали Москва–Петербург (65,0 млн долл. за 1 км). В целом даже планируемая стоимость дорожного строительства в России выше по сравнению с ЕС-27 в 2,6 раза, с США – в 3,0 раза, с Китаем – в 7,3 раза⁸.

Ежегодные потери российской экономики от плохого состояния дорог и недостаточного уровня их развития превышают 1,8 трлн руб., или более 2% ВВП, что, кстати, больше, чем расходы государства на науку. Плохая дорожная инфраструктура приводит к тому, что транспортная составляющая в себестоимости продукции в России достигает

6. Основные показатели транспортной деятельности в России. 2010: Стат. сб./Росстат. М., 2010. С. 49, 77.

7. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/07/28/207110>

8. <http://top.rbc.ru/economics/07/07/2010/432441.shtml>

20%, тогда как в развитых странах этот показатель не превышает 8%. Если в Европе средняя скорость перемещения грузов равна 1000 км в день, то в России не более 300 км. Наконец, себестоимость автомобильных перевозок в России в 1,5 раза выше, чем в странах ЕС, а расход топлива превышает европейский на 30%⁹.

Россия также располагает 115 тыс. км речных судоходных путей, но протяженность эксплуатируемых внутренних водных путей ежегодно сокращается и в настоящее время составляет около 80 тыс. км. Имеется свыше 600 тыс. км воздушных линий, но нет стыковочных узлов мирового уровня. Проложено множество морских трасс. Но в результате приватизации были распроданы практически все суда. Большинство крупных пароходств фактически потеряно. Единственная реальная возможность стать транзитером для этого вида перевозок связана с организацией функционирующего Северного морского пути. «В целом пока Россия не является транзитной страной и связующим транспортным коридором между Европой и Азией, — заключает член-корреспондент РАН В.А. Цветков. — Определенные возможности имеются, но реализуются бессистемно и очень фрагментарно»¹⁰.

Свыше 50% грузов по территории страны транспортируется магистральным/трубопроводным транспортом, 42% — железнодорожным. За период 2000–2009 гг. количество перевозимого груза рассмотренными видами транспорта увеличилась на 17 и 36% соответственно. Грузооборот автомобильным, морским и воздушным транспортом незначительный и составляет всего чуть более 6% от общего грузооборота (см. табл. 1).

9. <http://top.rbc.ru/economics/07/07/2010/432441.shtml>

10. Цветков В.А. Парадигма и «точки» неиндустриальной модернизации России // Проблемы развития рыночной экономики: Монография / Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. М: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 31.

Таблица 1. Структура грузооборота по видам транспорта¹¹

Вид транспорта	Годы		Изменение	
	2000	2009	в %	в млрд тонно-км
Всего	3638	4446	22	808
Железнодорожный	1373	1865	36	492
Автомобильный	153	180	18	27
Магистральный/трубопроводный	1916	2246	17	330
Морской	122	98	-20	-24
Внутренний водный	71	53	-25	-18
Воздушный	2,5	3,6	44	1,1

Объем перевозок отечественной транспортной системы в два раза меньше, чем в США, а транспортные издержки составляют 11,5% национального дохода, в то время как в США – менее 7%. Потери времени потребителей в России в разы выше, чем в развитых странах мира. Потребность в транспортных услугах удовлетворяется только на 60–70%, а простои достигают более 40% общего времени транспортного обслуживания¹².

Решение комплекса вышеприведенных проблем позволит сформировать в России полноценную базу для транзита грузов. Однако у государства не хватит ни финансовых ресурсов, ни профессиональных кадров для реализации столь масштабной инициативы самостоятельно даже в среднесрочной перспективе. Поэтому необходимо тщательно продумать возможные варианты сотрудничества между государством и бизнесом, в некоторых случаях между государством, бизнесом и наукой, особенно когда наука способна предложить более современные технологии для реализации инфраструктурных проектов на транспорте.

11. Основные показатели транспортной деятельности в России. 2010: Стат. сб./Росстат. М., 2010. С. 33.

12. Цветков В.А. Парадигма и «точки» неоиндустриальной модернизации России // Проблемы развития рыночной экономики: Монография / Под ред. член-корр. РАН В.А. Цветкова. М.: ЦЭМИ РАН, 2011. С. 31.

Потенциал ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры

В 2005 г. Минтранс РФ разработал, а Правительство РФ приняло «Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2020 г.». Согласно стратегии, перспективным направлением привлечения негосударственных средств для финансирования транспортной отрасли признается государственно-частное партнерство. Основная форма государственно-частного партнерства – это концессии, прежде всего в сфере платных дорог, железнодорожного строительства, развития аэропортов, городского общественного транспорта. Приоритетной задачей является разработка нормативно-правовой базы, обеспечивающей четкое законодательное распределение прав, ответственности и рисков между государством и инвестором, а также определение приоритетных сфер применения государственно-частного партнерства на транспорте¹³.

Предполагается, что развитие государственно-частного партнерства возможно по следующим направлениям:

- участие крупных (добывающих) предприятий в строительстве дорог при освоении новых месторождений
- создание платных автомобильных дорог
- эксплуатация существующих автомобильных дорог специального пользования (ведомственных автомобильных дорог).

С учетом опыта зарубежных стран для реализации государственно-частного партнерства при строительстве автомобильных дорог потребуется создание специальных государственных дорожных предприятий, оперирующих на рынке как частные структуры и привлекающие для реализации проектов помимо собственных доходов также и частный капитал. Необходимым условием реализации стра-

13. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. Министерство транспорта РФ. М., 2005. С. 18.

тегии признается изменение структуры финансирования транспорта в системе государство—инвестор—пользователь в направлении увеличения доли пользователей и инвесторов на основе расширения механизмов государственно-частного партнерства (концессии, схемы «построил—используй—передай», долгосрочной аренды)¹⁴.

Также одними из целей стратегии являются повышение конкурентоспособности транспортной системы России и реализация транзитного потенциала страны. Достижение этих целей будет означать формирование в России транспортной инфраструктуры мирового уровня и создание, таким образом, прочной основы для успешной интеграции России в мировую транспортную систему, превращение экспорта транспортных услуг в один из крупнейших источников доходов страны. Транзитные перевозки через Россию к 2020 г. составят 90–100 млн т в год¹⁵.

Профессор Н. Кричевский, анализируя современный этап реализации стратегии, заключает, что «итоги первой пятилетки работы Минтранса сложно оценить позитивно... За пять лет — треть от срока реализации программного документа — ни один из её амбициозных лозунгов реализован не был. Мобильность граждан не растет, смертность в ДТП не падает, объем транзитных перевозок по-прежнему далек от заявленных цифр, а торговые суда все так же выбирают чужой флаг. Пока взвешенной транспортной политики у России попросту нет»¹⁶.

14 апреля 2009 г. прошла Международная конференция на тему «Строительство и обустройство транспортной инфраструктуры». По мнению участников конференции, сферой для сокращения бюджетных затрат государства при реализации транспортных проектов должна стать не экономия на аукционах, а сокращение издержек в части резерви-

14. Там же. С. 58, 78.

15. Там же. С. 10–11.

16. Кричевский Н. Транспортный стоп-кран. Доклад о том, куда мчится Россия // Независимая газета. 2010. 7 июля.

рования ресурсов. «Согласно Градостроительному Кодексу РФ, процесс территориального зонирования должен был закончиться в 2006 г., а на сегодня он завершен лишь на 10%, – говорит заслуженный строитель РФ Е. Басин. Как строить дешевле, если земля и карьеры находятся в частных руках и государству приходится платить, выкупая их втридорога? Градкодекс предлагает эффективный механизм резервирования земель, для его реализации необходимы лишь административные действия».

Еще одно важное направление развития транспортно-го комплекса – это комплексное, а не разрозненное, как сегодня, планирование развития отрасли – трубопроводной, железнодорожной, водной, воздушной, автомобильной и логистической систем. Конференция рекомендует использовать опыт стратегического планирования таких регионов, как Ленинградская, Нижегородская и Саратовская области. В сочетании с мерами по привлечению ученых как в прикладной, так и фундаментальной сфере к проектированию, строительству и госэкспертизе сдвинется с мертвой точки и вопрос об инновациях, – говорится в меморандуме конференции.

На сегодняшний день развитие транспортной инфраструктуры безнадежно отстает. Тысячи населенных пунктов оторваны в межсезонье от административных центров. «Как показывает мировой опыт, дороги и транспорт помогли многим странам выйти из депрессии, – заявил Е. Басин. – Сегодня, несмотря на кризис, инвестиции в транспортную инфраструктуру США составляют порядка 1 трлн долл., а аналогичные вложения в Китае – 550 млрд. Давно доказано, что 1 рубль, вложенный в транспортную инфраструктуру, дает 6 рублей прибыли в таких отраслях, как металлургия, машиностроение, стройиндустрия; реанимирует рынок труда и жилищное строительство. А самым эффективным механизмом реализации транспортных проектов является механизм ГЧП, который необходимо совершенствовать»¹⁷.

17. <http://asninfo.ru/asn/57/13885>

Таблица 2. Критерии общегосударственных транспортных проектов в России¹⁸

Критерии общегосударственных транспортных проектов	Приоритетные направления развития транспортной инфраструктуры	Применение механизма ГЧП способно облегчить решение задач
<p>Создание качественно новых инфраструктурных возможностей для развития экономики в целом</p> <p>Укрепление «связности» территорий и единого экономического пространства страны</p> <p>Создание качественно новых возможностей для реализации транзитного потенциала российской территории</p> <p>Создание качественно новых возможностей для наращивания и диверсификации экспортного потенциала страны</p> <p>Создание инфраструктурной базы для освоения перспективных территорий, разработка месторождений и т.д.</p>	<p>Развитие международных транспортных коридоров «Запад-Восток» и «Север-Юг»</p> <p>Строительство скоростных автомагистралей в европейской части страны</p> <p>Создание новых портовых мощностей в Южном, Северо-Западном и Дальневосточном регионах</p> <p>Формирование национальной сети аэропортов-хабов</p> <p>Модернизация внутренних водных путей и системы гидросообружений</p> <p>Развитие высокоскоростных железнодорожных сообщений</p>	<p>Возможность осуществления общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования</p> <p>Концентрация государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях</p> <p>Повышение эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты</p> <p>Сокращение государственных рисков за счет переложения части рисков проекта на частного партнера</p> <p>Возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий</p> <p>Снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей</p>

Применение механизма ГЧП способно обеспечить реализацию приоритетных направлений развития транспортной инфраструктуры. Это откроет возможность осуществления общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования, повысит эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты (см. табл. 2).

В ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (в ред. Постановления Правительства

18. Антонов В.Ю. Роль государственно-частного партнерства в развитии транспортной инфраструктуры: международный опыт, возможности применения в России // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. №1-2 (26-27). 2006. Июнь.

РФ от 31.05.06 № 338) предусматривалось в целях расширения финансовой базы строительства и реконструкции, образования дополнительных источников средств для государственного сектора отрасли реализацию ряда инвестиционных проектов с использованием механизмов ГЧП.

К таким проектам отнесены развитие объектов инфраструктуры воздушного транспорта в объектах наземной инфраструктуры в аэропортах Омск (Федоровка), Домодедово, Толмачево, Норильск и Внуково, строительство высокоскоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург, развитие Московского транспортного узла, включающего строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги и создание современной транспортно-логистической инфраструктуры Московского региона.

ФЦП содержит подпрограмму «Развитие экспорта транспортных услуг», которая предусматривает реализацию масштабных комплексных инвестиционных проектов на условиях ГЧП с применением кредитных, лизинговых и концессионных схем привлечения финансовых ресурсов. Для финансирования этих проектов предусматривается использование средств федерального бюджета, Инвестиционного фонда РФ, средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных средств.

Частные инвестиции становятся одним из основных источников финансирования обновления основных фондов. Программой предусматриваются привлечение инвестиций владельцев транспортных организаций и грузовладельцев и создание условий для расширения инвестиционных возможностей организаций транспортного комплекса, в том числе за счет расширения при строительстве крупных транспортных объектов практики ГЧП и заключения договоров о концессиях.

Особенностью финансирования подпрограммы является увеличение объема внебюджетного финансирования (доля собственных средств предприятий и привлеченных средств в общем объеме финансирования увеличивается

до 65%). Высокая капиталоемкость предлагаемых к реализации проектов предполагает создание дополнительных гарантий для потенциального инвестора, в том числе таких, как финансирование из федерального бюджета разработки проектно-сметной документации и рабочего проекта, совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность международных перевозчиков, научное обеспечение подготовки международных соглашений в части недопущения создания неоправданных дискриминационных условий для международной транспортной деятельности, организация общественной и международной поддержки.

Р.А. ХАЛТУРИН,
ст.н.с. ИЭ РАН

ГОСУДАРСТВО И ЧАСТНЫЙ
БИЗНЕС В ПРИВЛЕЧЕНИИ
ИНВЕСТИЦИЙ
ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА
ДОРОЖНОЙ СЕТИ

Инвестирование в дорожном хозяйстве представляет собой долгосрочное вложение капитала в создание благоустроенной сети автомобильных дорог страны. Инвестиции включают все виды имущественных и интеллектуальных ценностей (денежные средства, банковские вклады, акции, технологии, кредиты и т.д.), направляемых в объекты дорожного хозяйства с целью получения прибыли или достижения социального эффекта.

Реальное обеспечение России дорожной сетью при всей ее народно-хозяйственной значимости полностью зависит от инвестиций, возможности их привлечения за счет различных источников и уровня эффективности их использования. Центральное место в этом процессе принадлежит бюджетным источникам. Все дорожное строительство в России, на всех уровнях — федеральном, региональном, муниципальном — ведется в основном за счет соответствующих бюджетов (удельный вес частных дорог крайне мал). По сути, главным инвестором дорожного строительства, как важнейшего инфраструктурного объекта, на данном этапе выступает государство, которое и определяет инвестиционный климат страны. Развитие дорожной сети Российской Федерации ведется в соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)», Транспортной стратегией РФ на период до 2030 года.

Однако дорожная сеть Российской Федерации представляет собой не только один из важнейших объектов государственных капитальных вложений, но также является перспективным инструментом привлечения средств частных

инвесторов. В условиях мирового кризиса инвестиционных ресурсов проводится масштабная работа по расширению возможностей привлечения средств частных инвесторов в дорожную инфраструктуру России.

Перспективным направлением является механизм инвестирования в дорожное хозяйство при помощи государственно-частного партнерства. При государственно-частном партнерстве используются все преимущества частного капитала при одновременном сохранении ведущей роли государственных органов власти.

Преобладающая форма государственно—частного партнерства — концессии. Концессионный механизм позволяет привлечь инвестиции во многие сферы, прежде всего туда, где не хватает государственных средств, в частности в дорожное строительство.

К положительным моментам концессионной формы управления инвестиционными объектами можно отнести следующие:

- концессии снимают финансовую нагрузку с государства, поскольку концессионер принимает на себя обязательство осуществлять все затраты по финансированию, управлению и текущему ремонту объектов, переданных в концессию, покрывая свои издержки, например, за счет тарифов
- концессии устанавливают достаточно жесткие долгосрочные юридически оформленные, то есть стабильные, отношения между государством и концессионером
- концессионные договоры позволяют привлекать частный, в том числе иностранный, капитал без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами.

Концессия, как сложная система партнерских отношений государства и бизнеса, способна при соответствующей гарантии рисков обеспечить приток иностранных, и российских прямых инвестиций в дорожную отрасль. Помимо

обеспечения притока инвестиционного капитала концессии позволят ввести рыночные элементы в деятельность естественных и локальных монополий, создать новые рабочие места.

Использование концессий в РФ в сфере дорожного строительства позволит не только привлечь дополнительные инвестиционные ресурсы и добиться экономии государственных средств, но и обеспечить расширение доходной базы бюджетов всех уровней за счет роста размеров производимого экономикой валового внутреннего продукта и концессионных платежей.

В условиях недостатка инвестиционных ресурсов возникает необходимость в консолидированном использовании всех источников, позволяющих привлечь дополнительное финансирование за счет более широкого использования лизинга, активизации амортизационных отчислений, использования средств инвестиционного фонда.

Лизинг – важнейший инструмент не только привлечения частных инвестиций в дорожное строительство, но и фактор снижения затрат дорожно-строительных работ. Правительство создало Государственную транспортную лизинговую компанию с уставным капиталом в 40 млрд руб., а в 2009 г. из бюджета ей было выделено еще 10 млрд руб. Только дороги федерального значения обслуживают более 300 подрядных организаций, парк дорожно-эксплуатационной техники которых в значительной степени изношен. По данным Росавтодора, чтобы обновить стареющий парк и тем самым обеспечить «выживаемость» дорожных предприятий, нужно около 15 тысяч единиц различной техники¹. Эту задачу можно решить за счет развития лизинга отечественных транспортных средств, что позволит поддержать и отечественных производителей автодорожной техники.

Портфель Государственной транспортной лизинговой компании (ГТЛК) на 1 января 2012 г. составил 57783,2 млн

1. Транспорт // Российская газета, 2009. 16 ноября.

руб., стоимость новых заключенных договоров на 1 января 2012 г. составила 54686,1 млн руб.² Лизинг имеет определенные преимущества перед другими формами поддержки предприятий, так как использование лизинговых схем позволяет более эффективно работать государственным вложениям. Возвращаемые в результате лизинговых платежей средства вновь уходят на закупку техники, оптимизируя предстоящие бюджетные расходы. Лизинговые программы с государственным финансированием имеют определенные льготы по сравнению с коммерческим лизингом за счет более низких требований к авансовым платежам от 10%, срок лизинга до 5 лет, в целом более низкий процент роста затрат (включая налоги).

Лизинг имеет существенные преимущества перед кредитом, особенно в условиях инфляции, сложившейся в России. В условиях инфляции денежные кредиты обесцениваются, а оборудование, передаваемое в аренду, сохраняет свою стоимость. Кроме того, финансирование при лизинге происходит в форме дорожно-строительной техники, что исключает возможность, как в случае с кредитом, ее нецелевого использования.

По сравнению с банком, выдающим кредиты, лизингодатель более защищен от неплательщиков, поскольку в лизинг сдается имущество, собственником которого до последней выплаты остается лизинговая компания. Кроме того, лизингополучатель по закону не имеет права продавать, передавать кому-либо лизинговое имущество без ведома лизингодателя.

Вступившая в силу часть вторая Налогового кодекса РФ подтверждает возможность ускоренной амортизации лизингового имущества, также лишает предприятия возможности относить инвестиционные затраты на себестоимость своей продукции, оставляя данную возможность только за платежами по лизинговым договорам. Использование ускорен-

2. <http://www.all-leasing.ru/leascompany/company.php?ID=2908>

ной амортизации уменьшает налоговую базу по налогу на прибыль, перераспределяется налог на имущество.

Проведенные Федеральной службой статистики выборочные обследования организаций, осуществляющих деятельность в области финансового лизинга, позволили выявить факторы, отрицательно влияющие на темпы распространения лизинга³. Из общего числа обследованных в 2010 г. организаций 60,1% считают, что высокий процент коммерческого кредита выступает отрицательным фактором в деле дальнейшего распространения лизинга, 64,1% к таким факторам относят несовершенство нормативно-правового регулирования лизинговой деятельности, 43,0% жалуются на недостаток финансовых средств, 12,3% отмечают сложность с получением кредита и 27,9% считают высоким уровень налогообложения.

Интересно отметить, как кризис сказался на лизинговой деятельности. Резко возросли сложности с получением кредита, примерно на 14 процентных пункта с 2007 по 2008 г.; резко вырос процент коммерческого кредита, причем показатель этот растет достаточно устойчиво: если в 2007 г. 28,3% обследованных организаций указали на высокий процент коммерческого кредита как фактора, отрицательно влияющего на деятельность лизинговых организаций, то в 2008 г. таких организаций было 42,6%. И не случайно: в 2008 г. доля в объеме вновь заключенных сделок по лизингу дорожной строительной техники составила всего 4,8%.

Особая роль лизинга в контексте государственных инвестиций обусловлена следующими причинами:

- возвратность бюджетных средств и принцип их реинвестирования
- мультипликативный налоговый эффект, который запускается с помощью лизинговых инвестиций
- строго целевое использование лизинговых инвестиций

3. Российский статистический ежегодник. 2011. М.: Росстат. 2011. С. 675.

- доступность государственного лизинга для предприятий дорожно-строительной отрасли.

В условиях необходимости модернизации и обновления большей части дорожно-строительного транспорта предприятиями страны лизинг будет востребован в России длительное время.

Еще одним источником инвестиций в дорожное строительство выступает Инвестиционный фонд. Он был создан в 2006 г. с целью поддержки федеральных и региональных инвестиционных проектов. Государственная поддержка из Инвестиционного фонда РФ предоставляется для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства. В течение первых двух лет функционирования Инвестиционного фонда РФ было одобрено 24 проекта, из которых 45% направлены на строительство транспортной инфраструктуры⁴.

На сегодняшний день Инвестиционный фонд является, пожалуй, наиболее совершенным инструментом бюджетного инвестирования, обеспечивающим синергию государственных и частных инвестиций. Такую оценку Инвестфонд заслужил благодаря особой процедуре отбора проектов. Во-первых, выбирают проекты, имеющие ключевое значение для реализации стратегических целей в социально-экономическом развитии России. Во-вторых, обязательным условием прохождения проекта является совместное государственное и частное инвестирование, причем частные инвестиции должны составлять как минимум 75% от общей стоимости проекта⁵. Утверждение инвестиционных проектов для предоставления государственной поддержки из средств ИФ осуществляется на основе конкурсного отбора по качественным и количественным критери-

4. Мостов М. Ю. Развитие инфраструктуры в условиях глобализации: особенности взаимоотношений государства и бизнеса // Экономические науки. 2011. № 1 (74). С. 228–229.

5. Возможности федеральных инвестиций через ГЧП: Сборник нормативных актов по ГЧП в Российской Федерации. М: Альпина Бизнес Букс, 2009. С.9.

ям. Инициаторами реализации инвестиционных проектов могут быть как органы исполнительной власти, так и коммерческие организации.

Большинство проектов, осуществляемых Инвестиционным фондом РФ, носит инфраструктурный характер. Проекты, связанные с автомобильными дорогами, в структуре проектов фонда занимают 23%. Реализация большинства объектов только началась, так что влияние Инвестиционного фонда на развитие инфраструктуры страны пока минимальное. Помимо затягивания выбора проектов, сокращения объема инвестиций следует отметить низкое кассовое исполнение реализуемых объектов. Так, по ответственному исполнителю «Федеральное дорожное агентство» кассовое исполнение по проекту «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск» составило 12,7% от запланированного годового объема, по проекту «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км» кассовое исполнение составило 1,7% от запланированного годового объема, по проекту «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области» – 38,2% от запланированного годового объема⁶. Инвестиционный фонд РФ в настоящее время является перспективным инструментом развития в России. Это институт активной финансовой политики на основе ГЧП.

Финансирование дорожного хозяйства Российской Федерации в течение 1991–2000 гг. осуществлялось в соответствии с Федеральным законом «О дорожных фондах Российской Федерации». Закон предусматривал работу Федерального дорожного фонда и территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации, регламен-

6. Бюллетень №4 Счетной палаты. М., 2010. С. 191.

тировал назначение и использование средств этих фондов для содержания и развития сети, автомобильных дорог общего пользования. С 1 января 2001 г. закон отменили. В результате упразднения дорожных фондов объемы финансирования федеральных и территориальных дорог общего пользования уменьшились в 2 раза по сравнению с 2000 годом. В 2000 г., последнем году функционирования дорожно-го фонда, было построено 6,6 тыс. км⁷ автодорог общего пользования с твердым покрытием, а затем в последующий период ежегодная протяженность строительства дорог уменьшалась.

В июле 2010 г. официально одобрено воссоздание дорожного фонда. Источники пополнения: рост топливных акцизных сборов⁸ в среднем на 1 рубль в год (на 3 года), налог на владельцев транспортных средств – региональный налог (на усмотрение региональных властей) и аренда земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог. Еще один источник пополнения дорожного фонда – плата за проезд большегрузных машин – появится в 2013 г. Одновременно воссоздаются и региональные дорожные фонды. Так, в Москве средства дорожного фонда направят на финансирование городской программы «по обеспечению дорожной деятельности в отношении дорог общего пользования».

В России необходимо сформировать единый инвестиционный дорожный фонд, аккумулируя в нем помимо бюджетных отчислений все налоговые и неналоговые (типа рекламы) источники, акцизы на топливные ресурсы, плату за проезд по скоростным дорогам и другие и обеспечить его целевое использование в соответствии с общей схемой строительства и ремонта дорог.

7. Российский статистический ежегодник 2010. С. 474.

8. Акцизы идут в основном на формирование дорожных фондов, используемых на строительство и ремонт дорог. Акциз привязан к объему потребления бензина, а транспортный налог – к мощности автомобиля. Соотношение распределения акцизных сборов в 2011 г.: 70% – в федеральный бюджет и 30% – в региональный; в дальнейшем это соотношение установится на паритете 50% на 50%.

В 2009 г. был принят Федеральный закон «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В ведение ГК «Росавтодор» будут последовательно передаваться автомобильные дороги, право собственности над которыми сохранит государство, а госкомпания, в свою очередь, будет осуществлять управление ими. Учреждение ГК «Росавтодор» связано с поиском новых источников финансирования дорожного строительства.

Инвестиции в дорожное строительство являются одними из наиболее эффективных инструментов ускорения экономического роста, развития новых рынков, формирования новых возможностей для повышения инвестиционной, деловой и социальной активности в обществе. Без транспортных артерий невозможна жизнедеятельность даже мелких населенных пунктов, не говоря уже о мегаполисах. Автодороги во многом определяют возможности развития регионов, по ним осуществляются самые массовые перевозки грузов и пассажиров. Развитие дорожной сети дает экономике новые производственные возможности за счет снижения транспортных издержек и затрат времени на перевозки. Без строительства и реконструкции автомобильных дорог невозможна реализация приоритетных национальных проектов в области сельского хозяйства, здравоохранения, образования и обеспечения населения России доступным жильем.

С.В. КОЗЛОВА,
к.э.н., в.н.с. ИЭ РАН

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ
УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
ОТНОШЕНИЯМИ***

Как показывает мировой опыт, от состояния земельных отношений во многом зависят уровень и стабильность экономического развития стран. В то же время сложность земельных ресурсов как части национального богатства страны, их многофункциональность, общественно значимый характер приводят к своеобразию земельных отношений, поэтому последние нуждаются в постоянном государственном регулировании.

Земельные отношения – это общественные отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами. Участниками земельных отношений являются Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, юридические лица и граждане РФ. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут быть участниками земельных отношений на условиях, предусмотренных Земельным кодексом РФ. Земельные отношения складываются под влиянием множества факторов, имеющих достаточно сложный состав, структуру, соподчинение и механизм совокупного воздействия. Важное значение при этом имеют историческая преемственность, соответствие земельных отношений социально-экономическим основам общества, необходимость обеспечить финансовую устойчивость экономики, инвестиционную

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 12- 02-00427).

активность отраслей и регионов и т. д. Земельные отношения включают в себя следующие важнейшие элементы:

- формы собственности на землю (частная, государственная, муниципальная, общинная и т. п.)
- отношения хозяйственного использования земли
- формы управления земельными ресурсами (система политических, социально-экономических, правовых и административных мер, направленных на организацию их использования)
- способы и методы регулирования земельных отношений

Сложность управления земельными отношениями связана с многогранностью процессов землепользования - они имеют слишком большой разброс по сферам деятельности: кадастровая деятельность и землеустройство, мониторинг земель, их охрана и др. Связано это с тем, что земельные ресурсы обладают характеристиками, определяющими их исключительную роль для существования и производственно-хозяйственной деятельности людей. Как основа жизнеобеспечения — они часть экологической среды, место жизни, размещения жилища, коммунального, культурно-бытового обслуживания и отдыха людей. Как фактор производства — необходимое условие производственно-хозяйственной деятельности в сельском хозяйстве, различных отраслях промышленности, строительстве, транспорте. Наконец, они включены в гражданский оборот — в качестве объектов собственности (земельных участков, других природных объектов и тесно связанной с ними недвижимости) в рамках законодательно установленных норм и правил.

Пространственная ограниченность земли, как объективное свойство, не означает ограниченность ее производительных сил, а лишь необходимость и возможность использования земли в тех пространственных пределах, которые определены природой. «Площадь планеты постоянна, геометрические параметры любой отдельной ее части по отношению к другим ее частям также постоянны. Человек не

в состоянии их изменить, на них никак не влияет спрос, они не имеют себестоимости, не существует цены предложения, по которой их можно было бы производить¹». С пространственной ограниченностью земли тесно связана такая особенность, как постоянство ее местонахождения, т.е. необходимость использования земельного участка там, где он размещается. Местоположение земельного участка, в свою очередь, определяет экономические, социальные, административные и физические факторы, влияющие на цену земли.

Существенной особенностью земли является ее незаменимость, т.е. невозможность использовать вместо нее какие-либо иные средства производства. Незаменимость земли создает объективную необходимость повышения уровня интенсификации использования земельных участков путем вложения дополнительных затрат. Фиксированное значение и незаменимость земли ограничивают ее предложение, что порождает возникновение земельной ренты, являющейся ключевой категорией экономики земельных отношений.

Классической считается общая теория земельной ренты К. Маркса. Он считал, что стоимости земля не имеет, а покупная цена участка земли — это цена «земельной ренты, которую она приносит, — исчисленная в соответствии с обычной процентной ставкой²». Классики выделяли ренту в земледелии и в городах (так называемая строительная рента). Маркс в результате анализа особых свойств товара, получаемого на строительном участке, показывает отличие строительной ренты от ренты в земледелии. Если рента в земледелии возникает в связи с тем, что продукты, имеющие разную стоимость производства, имеют в то же время одинаковую рыночную цену, то в строительстве рента возникает вследствие того, что продукты, имеющие одинаковую стоимость производства, реализуются по разным рыночным ценам. Это вызвано различием в качествах

1. Маршалл А. Принципы экономической науки. М.: Прогресс, 1993. С.215.

2. Маркс К. Капитал. Т.3. М.: Политиздат, 1988. С.305.

участков и различием в местоположении по отношению к различным центрам притяжения. Строительная рента к тому же является монопольной, так как связана с наличием монопольной цены. Маркс пишет: «Дифференциальная рента на городские земельные участки характеризуется преобладанием монопольной цены во многих случаях³».

Вопросы земельной ренты, собственности на землю, оценки земли не теряют своей актуальности на протяжении всей истории экономической мысли и находят отражение в экономической науке.

Таким образом, земельные отношения многогранны, сложны и обширны. Поэтому соответствующие этим взаимосвязанным видам деятельности отношения между хозяйствующими субъектами по поводу земельных ресурсов в целом и различных категорий земельных участков с учетом их трансформации по мере развития рыночных отношений в России требуют современной системы управления земельными отношениями.

В силу стратегической значимости земельных ресурсов общество заинтересовано в исполнении контроля за их эффективным использованием и располагает широкими потенциальными возможностями контроля за деятельностью каждого землевладельца и землепользователя. На наш взгляд, в основе механизмов управления, используемых государством в рассматриваемой сфере, должны лежать четкие теоретические подходы к проблеме эффективного управления земельными отношениями со стороны государства; определены цели, принципы и задачи регулирования с учетом современных тенденций и реалий.

Необходимость государственного регулирования земельных отношений в рыночной экономике обуславливается рядом причин. Среди последних необходимо выделить высокую стратегическую значимость земельных ресурсов для страны. Не менее важна социально-

3. Там же. С.309.

экономическая значимость земельного фактора в реализации национальных и общественно значимых проектов (строительство жилья, развитие сельского хозяйства и т.д.), связанных с привлечением большого объема денежных средств (инвестиций), как государственных, так и частных.

Управление земельными ресурсами страны представляет собой процесс целенаправленного воздействия на участников земельных отношений, в том числе через регулируемый земельный рынок. С позиции теории управления система управления включает в себя механизмы регулирования взаимных отношений между субъектами собственности. Механизм управления в рассматриваемой сфере – это совокупность элементов, средств, методов и инструментов взаимодействия субъектов управления (уполномоченных государственных органов и наделенных ими соответствующими правами владения и пользования юридических лиц) между собой и с другими хозяйствующими субъектами при продаже, сдаче в аренду, концессии имущественных объектов (с учетом влияния политических, социальных, макроэкономических, институциональных факторов внешней среды)⁴.

Современные условия диктуют необходимость в первую очередь правильно определить основные цели, задачи и принципы управления земельными отношениями, выбрать наиболее эффективные инструменты и методы регулирования.

Основную задачу регулирования земельных отношений в современных условиях можно определить следующим образом: не вступая в противоречие с логикой развития рыночных отношений и не блокируя их, создать механизм эффективного использования ресурсов в рамках системного развития территорий, с четкой программой защиты населе-

4. Кошкин Л.И. Основные принципы, структура и механизмы системы государственного управления земельно-имущественными отношениями // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 3.

ния, использования ренты в интересах общества, обозначив не только текущие, но и долгосрочные интересы различных сторон и механизмы их реализации. Непротиворечивость реализации поставленной задачи достигается в процессе поэтапного согласования интересов заинтересованными сторонами (представительные, законодательные власти, общественные организации, органы местного самоуправления и т.д.).

Такой подход определяет основные принципы управления земельными ресурсами, отражающие особенности российской экономики и учитывающие международный опыт⁵:

1. Использование земельных ресурсов должно удовлетворять основные потребности человека, в первую очередь в продуктах питания и жилье. На это направлено использование земли как стратегического национального ресурса страны. Но, кроме удовлетворения основных потребностей человека, система управления должна быть нацелена на защиту интересов населения страны в целом. Поэтому развитие земельного рынка и его регулирование должны быть увязаны с социальной, экономической, градостроительной политикой.

2. Защита собственности важна для эффективного использования земельных ресурсов, однако форма землепользования не должна ограничиваться лишь частной собственностью, что особенно актуально для регионов России.

3. Инвесторы нуждаются в официальной системе прав на землю и недвижимость и гарантии страхования рисков. При этом государство должно создавать благоприятные условия для привлечения инвестиций.

4. Устойчивое развитие зависит от государства, которое несет полную ответственность за управление информацией о собственности на землю, ее стоимости и использовании, даже если в нем широко участвует частный сектор.

5. Руководящие принципы управления земельными ресурсами/Европейская экономическая комиссия. Женева–Нью-Йорк.Женева: ООН. 1996 г.

Указанные принципы опираются на предположение, что каждая страна должна иметь официальную систему регистрации земель и недвижимости для содействия хорошему управлению на высшем уровне и обеспечению гарантий права собственности на землю, инвестиций и других частных и публичных интересов в недвижимости. Эффективные системы учета прав собственности на землю, оценки земель и использования земель являются фундаментом эффективной работы рыночной экономики, основой устойчивого и продуктивного управления использованием земельных ресурсов. Такие системы уменьшают риск для кредиторов по ипотеке, и, следовательно, назначаемые судные проценты способствуют большей эффективности и экономическому росту.

Указанные принципы должны лежать в основе регулирующих функций государства при разработке конкретных инструментов регулирования земельных отношений.

Выделим основные регулирующие функции государства (табл.).

Таблица. Регулирующие функции государства

Функции	Детализация функций
Определение направлений развития земельной политики РФ Прогнозирование основных тенденций	Стратегия и приоритеты развития земельных отношений. Прогнозирование национальной и международных тенденций цен на землю, ипотечные ставки и т.д.
Формирование единого правового поля для всех субъектов РФ	Обеспечение стабильности и гибкости законодательных механизмов для всех субъектов земельных отношений
Фискальная	Повышение доходной части бюджетов за счет земельных налогов, арендной платы и др.
Стимулирование	Регулирование ставок налога и арендной платы
Обеспечение социальной и экологической безопасности	Разработка соответствующих критериев, стандартов, которые обязательны при эксплуатации земельного участка
Контроль за соблюдением принятых законов, норм и правил	Осуществление контрольных мероприятий. В случае нарушения – наказание в виде штрафов, изъятие и т.п.

Систему управления земельными отношениями можно условно разделить на два типа регуляторов: административные и экономические.

Действие *административных методов регулирования* заключается в формировании системы взаимоотношений законодательных и правовых актов, институциональных структур, организационных и технических мер по управлению землей и иной недвижимостью города. Административное регулирование на основе нормативно-правовых документов должно определять ограничения на расширение рынка недвижимости, создавать гарантии стабильности в городских земельных отношениях и реальной защиты прав собственников, обеспечивать все виды контроля за соблюдением законодательства в земельных отношениях. Например, должны существовать определенные запреты на экономическое регулирование в отношении уникальных ресурсов, имеющих общенациональную ценность, определяющих стратегию сохранения целостности как городской системы, так и использования земель сельскохозяйственного назначения, экологической системы, природно-климатической и пр. Так, запрет на включение особо охраняемых земель в экономический оборот специально оговаривается во всем земельном законодательстве. Тем не менее практика показывает, что именно эти уникальные ценности становятся объектом захвата представителями власти, крупными чиновниками, криминальными структурами, представителями крупных капиталов. За длительный период утверждения законов происходят самозахват этих участков или тайная их распродажа, застройка и тайное оформление прав. Устанавливая запреты на использование ряда земель, законы не содержат жестких мер по восстановлению первоначальных позиций в этих вопросах. Поэтому здесь требуется усиление административных регуляторов.

Кроме того, ограничения на экономическое регулирование должны соблюдаться и для определенных категорий

субъектов земельно-имущественных отношений. Наконец, определенные административные ограничения должны налагаться на размеры платежей, исходя из сложившейся в городе социально-экономической ситуации.

В то же время в рыночных условиях использование земель в хозяйственных целях не может быть достаточно эффективным при преобладании административно-правовых методов. Владельцы и пользователи имущественной недвижимости должны иметь право свободного выбора действий в рамках общеобязательных норм и правил, поэтому административно-правовые методы управления должны быть связаны с экономическими методами и действовать совместно. Основными *экономическими регуляторами* земельно-имущественных отношений являются: цена земли, ставки земельных платежей, ставки ипотечного кредита, система страхования, инструменты фондового рынка. Стоимостная оценка земли, лежащая в основе налогообложения, выкупа и пр., также является одним из экономических методов управления земельными ресурсами.

Земельные ресурсы и отношения, связанные с использованием этих ресурсов, как объект управления являются сложной многоступенчатой и многофункциональной системой, которая охватывает прежде всего социальный, политический и экономический аспекты. Ценность земли как общественного достояния — один из определяющих аспектов при разработке экономической и социальной политики, что выражается в первую очередь в способах и методах распределения и перераспределения земельной ренты между членами общества. В условиях сложившейся дифференциации доходов это имеет особое значение для обеспечения социальной справедливости. Такой подход определяет *основные принципы регулирования земельных отношений*.

В существующих условиях, на наш взгляд, важнейшими критериями регулирования земельных отношений становится поиск рационального соотношения экономических методов регулирования и административных, исходя

из оптимизации соотношения текущего и долговременного эффекта.

Второй критерий регулирования земельных отношений – обеспечение безопасности населения в целом, так как при переходе к рыночным отношениям в сфере земельных отношений возникает так называемая проигрывающая по тем или иным причинам сторона:

- большая часть населения, не способная конкурировать на рынке недвижимости, но обязанная наравне со всеми платить повышенные налоги
- землепользователи, лишаящиеся возможности распоряжаться землей в силу законодательных ограничений и административных препонов
- население, проживающее на данной территории, в силу того, что часть чиновников распоряжается землей территории в своих корыстных целях
- часть городского хозяйства либо предприятия АПК, живущие на федеральной и государственной поддержке

Ориентация местных властей только на аукционы недвижимости и богатых покупателей, из которых можно извлечь наибольшие выгоды, неприемлема в современных условиях – помимо прочего, слишком большой риск нанести урон всему народному хозяйству; власти в первую очередь должны защищать интересы населения в целом.

С вышеизложенным тесно связан третий критерий регулирования – выбор наиболее эффективных форм минимизации ущерба населению в связи с переходом к рыночным отношениям в сфере земельных отношений, определение направлений и источников как компенсации негативных последствий, так и их предупреждения. Выбор конкретных форм минимизации ущерба зависит в значительной степени от силы действия дестабилизирующих факторов в рассматриваемой области. В частности, это неадаптированная и не всегда работающая на местах законодательная база в области земельных отношений, не позволяющая эффек-

тивно регулировать земельные отношения и открывающая простор для различного рода злоупотреблений, организационная неподготовленность к расширению рынка недвижимости, относительно низкие для данной области доходы населения.

При этом важна этапность в переходе к экономическому регулированию земельных отношений, эволюционный характер земельной реформы, подготовленный законодательно-правовыми актами и институциональными преобразованиями. Здесь важна как адекватная оценка сложившейся ситуации, так и деление проблем на текущие и долгосрочные с отработкой различающихся методов регулирования.

Рассмотрим основные аспекты управления земельными ресурсами на современном этапе, а также новые тенденции и механизмы регулирования.

Используя опыт развитых стран и современные подходы западных экономистов в области управления земельными ресурсами, выделим следующие основные элементы системы управления земельными ресурсами⁶.

1. Законодательство, которое должно установить права относительно земельных участков, включая право собственности и порядок передачи прав, обеспечение гарантий собственности, порядок решения земельных споров. Эти вопросы решаются в Конституции страны, Гражданском кодексе, законе о регистрации, Земельном кодексе, законе о собственности и т.п.

2. Регистрация земельных участков, прав собственности и других интересов.

3. Организационные структуры (учреждения по управлению ресурсами, оценке ресурсов, картографированию недвижимости, инстанции по решению земельных споров и т.п.).

4. На наш взгляд, в современных российских условиях для рационального использования земли указанных выше

6. Руководящие принципы управления земельными ресурсами / Европейская экономическая комиссия. Женева—Нью-Йорк. Женева: ООН. 1996 г.

три составляющих недостаточно. Так как земля выступает объектом инвестиционной деятельности, то целесообразно включить в систему управления земельными ресурсами механизмы, привлекающие инвестиции в использовании земель с целью развития инновационной экономики.

Изучая системно отношения, возникающие в процессе управления земельными ресурсами, мы сможем ответить на вопрос, посредством каких механизмов можно привлечь инвестиции в использование земли, чтобы были достигнуты определенные результаты (повышение эффективности использования земельных ресурсов) с позиций государства как органа власти и представителя интересов всего населения (уровень национальной экономики), с позиций субъектов РФ (уровень региональных экономик), а также с учетом интересов частных инвесторов, которые заинтересованы в получении доходов от использования земли. При формировании системы управления необходимо учитывать многоцелевой вектор интересов субъектов земельных отношений.

Привлекательность земель может быть огромна для инвесторов: ограниченность лучших по качеству и местоположению земель создает возможности в получении дополнительного дохода (ренды), не зависящего от уровня хозяйственной деятельности. Однако общество заинтересовано в контроле за эффективным использованием земельных ресурсов в силу их ограниченности и стратегической значимости. В этом случае государство выступает как орган власти, призванный корректировать экономические интересы хозяйствующих субъектов рынка в отношении использования земель с целью улучшения (неухудшения) качества жизни людей, обеспечения безопасности (продовольственной, экологической и пр.) страны. Именно с этих позиций государство оценивает потенциальных инвесторов при предоставлении земли в их пользование. Чтобы привлечь инвесторов для получения долгосрочных эффектов и платежей, государство вынуждено вкладывать капитальные вложения в благоустройство земли (как правило, осуществляются

инвестиции в оросительные и дренажные системы, производится расчистка от деревьев, кустарников и т.п.)

Таким образом, современная система управления земельными ресурсами, направленная на эффективное использование земель, включает в себя: институты, посредством которых формируются и регулируются экономические отношения между субъектами землепользования; информационную составляющую в виде кадастра недвижимости о правах собственности на землю и связанные с ней ресурсы, их стоимости и использовании; механизмы привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов с целью повышения их эффективности как для общества в целом, так и для отдельного инвестора.

Собственность на землю. Современная теория при рассмотрении земельных отношений основную роль отводит понятию собственности (как институциональной и социальной основе системы национальной экономики, которая имеет юридическое и экономическое содержание⁷). Западный экономист Э. Де Сото считает, что главная проблема и причина не вполне удачных социально-экономических реформ в странах третьего мира и бывшего социалистического лагеря – правовая необеспеченность частной собственности и предпринимательства⁸. Будучи представленной материально в виде активов, которыми в действительности владеют большие массы населения этих стран, в том числе и беднейшие его слои, эта собственность юридически не оформлена надлежащим образом и потому не может служить залогом при проведении рыночных операций и использоваться в качестве капитала. Неоформленные права собственности не могут выступить на рынке в форме, принятой для массового обмена, такой как чеки, сертификаты акций, простые векселя, облигации, контракты, складские

7. Собственность в системе национальной экономики // Национальная экономика / Под. ред. П.В. Савченко. М.: ИНФРА-М., 2011. С. 453.

8. Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Перев. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004.

свидетельства, документы на движимое и недвижимое имущество. «Сфера отношений собственности — это и есть то самое пространство, в котором мы определяем и используем активы, составляем из них всевозможные комбинации и устанавливаем связи с другими активами. В этом пространстве и возникает капитал»⁹.

Данный подход, на наш взгляд, не дает ответы на поставленные вопросы о повышении эффективности использования земли как объекта инвестиций. Простая передача земли в частную собственность не дала ожидаемых результатов в процессе проводимых в России земельных реформ перестроечного периода. Земля не превратилась в полноценный актив, помогающий хозяйственным субъектам в рыночной экономике, более того, она превратилась в объект рейдерского захвата.

Академик А.А. Никонов отмечал: «Смена собственника, если она проведена правильно, это только один шаг в реформе. Одновременно необходимо решение других взаимосвязанных вопросов: справедливое налогообложение, стимулирующее производство, ценовой паритет со смежными отраслями, доступ к кредиту и льготный процент, организация сбыта, переработки и реализации продукции, сервис и снабжение необходимыми ресурсами. Таким образом, необходимо системное решение всех вопросов реформы с созданием конкурентной среды и инфраструктуры рынка. При этом нельзя забывать простого правила: не надо ломать того, что себя оправдывает, и не следует оставлять того, что себя изжило»¹⁰.

На наш взгляд, исследуя возможности институтов собственности, необходимо отталкиваться от взглядов тех экономистов, которые считают, что общественный порядок требует устойчивости институтов, чтобы экономические агенты могли их понять, осознать и выстроить свои дей-

9. Там же. С.53.

10. Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX вв.). М., 1995. С. 443.

ствия в соответствии с ними. В противном случае непрерывная смена правил игры приведет к хаосу и разрушению социальной основы существования социума. «Эффективные институты управления земельными ресурсами в краткосрочном периоде должны обладать свойством стабильности (жесткости), а в долгосрочном периоде — свойством адаптивности (гибкости). Они должны постоянно эволюционировать под воздействием глобальных тенденций, а также с учетом национальных особенностей. При этом система институциональных ограничений ответственна за достижение краткосрочных целей, а система мотивации — долгосрочных»¹¹. Создание такой институциональной среды является основой формирования механизмов повышения инвестиционной привлекательности земельных ресурсов.

Собственность в самом общем смысле выражает присвоение тех или иных благ и является чрезвычайно сложным понятием. Экономические науки рассматривают ее в связи с реальным присвоением и хозяйственным использованием имущества (прежде всего, средств производства). Юриспруденция устанавливает правовые характеристики такого присвоения, его отражение в законах, принимаемых государственной властью, обязательных для исполнения всеми гражданами.

Собственники земли далеко не всегда являются производителями; они могут передавать землю другим лицам. Так возникают отношения хозяйственного использования (например, арендные отношения). Отношения собственности и хозяйственного использования формируют противоречивые экономические интересы, приводящие к конфликтам между групповыми и общественными целями. Поэтому необходимы правовые механизмы управления земельными ресурсами со стороны государства, а также разработка методов экономического регулирования земельных отношений.

11. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2010. С. 75.

В настоящее время в России достигнуто многообразие прав на землю. Государственная собственность разделена на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации. Земельным кодексом Российской Федерации закреплена также муниципальная собственность на землю, то есть собственность муниципальных образований, от имени которых права собственника осуществляют местные органы власти. Продолжает существовать пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование земельными участками. На последнем праве землю используют в основном государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления. Все большее количество земельных участков переходит в собственность физических и юридических лиц. Если принять за 100% площадь земельных ресурсов РФ, то ее распределение по формам собственности на 1 января 2010 г. выглядело следующим образом: в государственной и муниципальной собственности находилось 92,2% площади (1576346,6 тыс. га); в собственности граждан – 7,2% (123190,7 тыс. га), юридических лиц – 0,6% (10286,9 тыс. га). В государственной и муниципальной собственности находилось в 2008 г. 1576884,5 тыс. га земель, в 2009 г. – 1576346,6 тыс. га. В структуре собственности на землю за последнее время (2009 год) произошли следующие изменения: имели место сокращение площади земель, находившихся в собственности граждан, а также государственной и муниципальной собственности, и увеличение собственности юридических лиц. Доля земель, находящаяся в частной собственности в 2009 г., выросла по отношению к 2008 г. на 537,9 тыс. га (на 0,4%).

Таким образом, монополии государственной собственности на землю больше нет, но упорядоченной системы землепользования тоже пока не создано, как и не создано эффективной системы управления земельными ресурсами. Разнообразие форм собственности на землю требует глубо-

кого научного осмысления необходимых изменений в конкретных процессах и направлениях развития землепользования. Не осмыслив такие изменения в теоретическом плане, нельзя найти и верные практические решения реализации собственности на землю. Для этого обратимся к опыту западных стран в области построения системы управления земельными ресурсами и соответственно земельными отношениями, существующими внутри них.

Проведенное комплексное исследование содержания земельных отношений и инструментов их регулирования позволило сделать ряд выводов, имеющих теоретическое и прикладное значение.

1. Система регулирования земельных отношений должна сочетать в себе как элементы рыночного саморегулирования, так и целенаправленное государственное управление с помощью адекватных механизмов. В этой связи на первый план выходит поиск рационального соотношения экономических и административных методов регулирования с учетом согласования текущего и долгосрочного эффекта.

2. Решение проблемы собственности на землю в конечном итоге сводится не столько к тому, какая из форм собственности должна получить преимущество, сколько к установлению их рационального соотношения. Создание эффективной системы управления землепользованием должно быть сориентировано на расширение многообразия форм собственности. Границы частной собственности на землю должны определяться, с одной стороны, возможностями собственника реализовывать свое право на землю более эффективно, чем при других формах; с другой – жесткими правовыми рамками, ограничивающими нанесение социального ущерба населению.

3. Решение социальных проблем в сфере земельно-имущественных отношений достигается за счет социально справедливого распределения ренты. Это должно служить ориентиром при построении механизмов регулирования земельных отношений, обеспечивающих сбалансирован-

ность экономической эффективности и социальной справедливости.

Совершенствование земельных отношений может способствовать росту эффективности использования ресурсов, извлечению максимальных доходов, если будет задействован комплекс мер, таких как:

- реформирование систем управления, обслуживания и финансирования в этой сфере
- развитие инфраструктуры рынка
- совершенствование законодательной базы
- развитие системы долгосрочного ипотечного кредитования

При этом важна направленность преобразований. Создание регулируемого государством земельного рынка различных форм собственности (государственной, муниципальной, частной), сочетающего интересы всех субъектов земельно-имущественных отношений, должно служить в первую очередь общественным интересам. В этом случае потенциал земельных ресурсов будет задействован в полной мере.

И.В. КАРАБАЕВА,

д.э.н., профессор,
гл.н.с. ИЭ РАН

ФИСКАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ
ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОМ
РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В мировой практике принято разделять функции государства на традиционные (консервативные) и социальные. Традиционно государство обеспечивало главным образом внутреннюю безопасность существующей общественной структуры и защиту от внешних врагов, но начиная со второй половины XX столетия положение изменилось: на первый план в деятельности государства все больше выходят функции, направленные на социальное обеспечение, развитие образования и здравоохранения. Сегодня на осуществление традиционных функций государства в большинстве передовых стран расходуется не более 3–4% ВВП, в то время как на реализацию социальных функций направляется до 20–30% ВВП¹. В этом и выражается сущность современного социального государства, приоритетом которого является развитие человека и социума в целом, а не рост государственного потребления.

Налоговые механизмы обеспечения социальных расходов

Вместе с тем следует вспомнить, что использование в России на протяжении ряда последних лет традиционных налоговых механизмов поддержки населения устойчиво

1. Россия в 2008–2016 гг. Сценарий экономического развития. Рио-Центр. М.: Научная книга, 2007. С. 43.

демонстрировало недостаточность удовлетворения социальных интересов современного российского общества.

В 2010 г. была осуществлена отмена единого социального налога и осуществлен возврат к системе страховых взносов (на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование). Цель данных преобразований в части пенсионного страхования позиционировалась как улучшение материального положения пенсионеров, а в части социальных программ — как расширение сферы удовлетворения социальных потребностей нетрудоспособного населения. Государственный бюджет РФ 2010 г. был сформирован с большим дефицитом: общий объем доходов федерального бюджета был утвержден в размере 6,95 трлн руб., общий объем расходов — 9,9 трлн руб. Дефицит бюджета, таким образом, составил почти 3 трлн руб. В этих условиях было бы понятным сокращение затрат на часть так называемых традиционных функций и сохранение расходов на социальные нужды — о чем неоднократно говорили руководители государства. Однако в реальности этого не произошло. В бюджете на 2010 г. был осуществлен рост по разделам: общегосударственные вопросы — на 16,6% (без расходов на обслуживание долга), национальная оборона — на 3,4%, национальная безопасность — на 5,6%. Что касается социально-экономических затрат, то практически по всем основным показателям произошло их снижение. Сократились расходы на национальную экономику (–27%), образование (–3,5%), охрану окружающей среды (–8,3%), жилищно-коммунальное хозяйство (–3,6%). Пострадали также здравоохранение, физическая культура и спорт (–4,5%) и культура и кинематография (–5,7%)². В итоге сохранилось многолетнее нарастание отрицательного баланса отчислений на социальное страхование и выплат по социальным пособиям.

2. <<http://www.economy.gov.ru/>>

С 2011 г. благодаря увеличению ставки страховых взносов с 26 до 34% эта тенденция должна была быть остановлена, но дефицит между отчислениями на социальное страхование и выплатами по социальным пособиям сохранился значительным – на уровне 6% ВВП в 2010 г. и на уровне 4,4% ВВП в 2012 г. В 2010 г. источниками покрытия дефицита федерального бюджета в России являлись еще средства резервных фондов и заимствования. Однако уже со следующего, 2011 г. заимствования стали основным источником покрытия дефицита, что при сохраняющемся дефиците означало существенный (более чем в 1,5 раза) рост расходов на обслуживание долга – ориентировочно с 280 млрд руб. в 2010 г. до 600 млрд руб. в 2013 г.

В качестве основного источника покрытия дефицита федерального бюджета в 2011 г. рассматривался выпуск государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Объемы чистых внутренних заимствований превысили 1 трлн руб. В качестве еще одного неинфляционного источника покрытия дефицита бюджета в 2011 г. использовались средства от приватизации имущества, находящегося в федеральной собственности в объеме 298 млрд руб.³

Решение социальных задач в рамках бюджета 2012–2014 гг. также предполагается в основном за счет наращивания бюджетных расходов и дифференциации целевых расходных статей. Финансирование дефицита федерального бюджета будет осуществляться преимущественно за счет государственных заимствований и средств, поступающих от приватизации федеральной собственности и составляющих свыше 11% от общего объема доходов федерального бюджета в 2012 г., свыше 12% – в 2013 г. и свыше 10% – в 2014 г. (табл. 1).

3. Каравева И.В. Оптимальное налогообложение: теория и история вопроса. М.: АНК ИА, 2011. С.267.

Таблица 1. **Источники финансирования дефицита федерального бюджета**
(млрд руб.)⁴

Показатель	2011	Прогноз		
		2012	2013	2014
Всего источников финансирования дефицита федерального бюджета	937,1	1 381,4	1 585,7	1 438,4
Государственные заимствования, всего	1 077,3	1 346,3	1 329,9	1 246,4
в том числе:				
Привлечение	1 490,8	2 019,3	2 015,8	2 099,8
Погашение	-413,5	-673,0	-685,9	-853,5
Приватизация	174,3	300,0	380,0	475,0
Иные источники	-314,5	-264,9	-124,2	-283,0
Всего доходов федерального бюджета	11 068,6	11 779,9	12 705,9	14 091,8
Доля (%) дефицита федерального бюджета в общем объеме доходов	8,5	11,7	12,5	10,2

Столь значительные объемы необеспеченных бюджетных расходов на социальные программы объективно приведут к созданию серьезных препятствий для решения задач сокращения бюджетного дефицита, восстановления использованных в период кризиса средств Резервного фонда и его пополнения за счет дополнительных нефтегазовых доходов.

В выступлениях руководителей российского государства и правительства постоянно подчеркивается необходимость сокращения социального неравенства в стране. Однако, несмотря на принимаемые социальные доктрины, концепции и программы, больших изменений не происходит. Такое положение во многом обусловлено состоянием современной отечественной налоговой системы. В России до сих пор делается максимальный упор на социальные фискальные отчисления, а не на систему выравнивания уровня реальных доходов домохозяйств.

Однако при низком уровне доходов основной массы населения дальнейшая политика резкого повышения совокупного уровня обязательных страховых выплат, очевидно, будет способствовать развитию процесса укрупнения доходов

4. <<http://www.economy.gov.ru/>>

от обложения и фальсификации предпринимателями расходов на оплату труда, как это уже происходило в период второй половины 1990-х годов. Государство будет вынуждено сокращать финансирование программ в сферах здравоохранения, образования, пенсионного и социального обеспечения.

Необходим поиск новых налоговых механизмов, способных сформировать дополнительные источники покрытия бюджетного дефицита и изменить негативные социальные процессы в нашем обществе. Реализация традиционных социально ориентированных налогов не способна удовлетворить нарастание объемов и уровня запросов социально незащищенных слоев населения. Решение острых социально-экономических проблем современного российского общества требует адресного характера, системы мер социальной поддержки населения.

Проблемы и возможности социализации системы подходного налогообложения

В современной мировой налоговой практике эффективным инструментом регулирования социальной ситуации в обществе в дополнение к системе государственного социального страхования стала *последовательная социализация системы подходного налогообложения граждан*. В системе налоговых регуляторов рынка подходный налог, помимо фискальной функции, выполняет и функцию перераспределения налогового давления на различные социальные слои населения. При том что в основу системы подходного обложения граждан положен принцип взимания равного налога с равных доходов, в ее рамках в последние годы все более значимо учитывается экономическое, социальное, семейное положение, а также возраст каждого налогоплательщика. В условиях современной рыночной экономики подходный налог становится действенным инструментом

поддержки семьи в получении медицинской помощи, образования, решения жилищных и других социально значимых проблем.

Стоит также вспомнить, что в демократических государствах сегодня при взимании подоходного налога *в качестве налогооблагаемой базы рассматривается расходуемый доход семьи*. То есть доход главы семьи или работающих супругов с учетом социально необходимых затрат, в том числе на содержание нетрудоспособных членов семьи. Подобные затраты учитывают (в законодательно зафиксированных пределах) расходы на обучение детей, повышение профессионального уровня самого налогоплательщика, содержание нетрудоспособных членов семьи и престарелых родителей, расходы на добровольное пенсионное страхование, добровольное медицинское страхование и страхование жизни плательщика и членов его семьи, выплаты по ипотечной задолженности и т.д. Рассчитанный таким образом налогооблагаемый доход облагается по дифференцированным ставкам в зависимости от уровня «свободных» от социальных обязательств доходов, оставшихся в распоряжении налогоплательщика.

Подобный метод формирования налогооблагаемой базы при взимании подоходного налога с физических лиц обеспечивает своеобразную налоговую неприкосновенность доходов семьи, направляемых на реализацию общественно обоснованных социальных потребностей. В семье с доходами среднего уровня такие потребности обычно обеспечиваются за счет 50–70% от общего объема доходов. В богатых семьях уровень расходов на реализацию общественно обоснованных социальных потребностей существенно ниже.

В российской же налоговой практике в течение последних двух лет сформировалась внешне похожая, но обеспечивающая совершенно иные социальные результаты система налоговых льгот при взимании НДФЛ. К наиболее «выгодным» для обеспеченных слоев населения социальным налоговым льготам можно отнести следующие:

- при приобретении медицинских страховок и оплате расходов на дорогостоящие медицинские услуги
- при формировании инвестирования в рамках накопительных ипотечных схем
- при налогообложении доходов от ценных бумаг
- при налогообложении доходов при покупке и реализации недвижимости

Подобная система налоговых вычетов, применяемая сегодня в России при начислении НДФЛ без учета социального статуса налогоплательщика (уровень его доходов, количество детей и иждивенцев в семье) и в отсутствие прогрессивной шкалы налоговых ставок превратила их, по сути, в механизм предоставления крупных налоговых льгот обеспеченным и богатым людям. Данный недостаток имеет отношение практически ко всем видам льгот в рамках федеральных законов по социальной защите граждан, что в результате приводит к различным толкованиям норм тех или иных законов в различных регионах России. В докладе Всемирного банка отмечается, что беднейшие российские граждане ежегодно недополучают 45 млрд руб. Эти деньги в виде различных субсидий и социальной помощи «уходят» в пользу вполне обеспеченных семей⁵. По экспертным оценкам, только в 19–25% от общей суммы трансфертов на социальную помощь было предоставлено семьям с доходами ниже прожиточного минимума.

Таблица 2. Распространенность льгот среди бедного и небедного населения⁶

Виды льгот	Доля домохозяйств, имеющих льготы, %	
	Бедные	Небедные
На ЖКХ	28,2	49,5
На медицинские услуги и лекарства	11,7	21,3
На транспорт	24,2	47,5

5. Никифоров А.В., Погосов И.А., Соболева И.В. Социальные аспекты воспроизводства в современной России. М: Институт экономики, 2008. С. 53.

6. Там же.

Следствием неравенства в распределении доходов является то, что низкий уровень доходов основной массы населения ограничивает покупательный спрос, сдерживает расширение внутреннего рынка и соответственно возможности роста производства. Развивается база для социальных противоречий и конфликтов. Таким образом «асоциальный» характер подоходного налогообложения в отечественной фискальной системе еще более усилился.

Между тем если исходить из декларируемых российским правительством целей экономической политики, то направленность обложения доходов граждан должна быть прямо противоположной: высокая прогрессивность обложения особо больших и спекулятивных доходов; социальные льготы для получателей низких доходов; поддержка экономических интересов семьи; использование системы налоговых льгот с целью роста рождаемости. Для того чтобы на деле реализовать заявленные принципы, необходимо сместить центр тяжести в обложении доходов граждан на более обеспеченные слои населения.

Встает вопрос: каким образом это сделать?

Мы полагаем рациональным исходить из посылки, что *оптимальным в системе подоходного обложения является распределение налоговой нагрузки пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика за счет получаемых доходов.*

Для реализации этого положения следует осуществить ряд принципиальных изменений в системе налогообложения доходов граждан.

1. Целесообразно отменить все формы прямого обложения доходов, не превышающих прожиточный минимум работников (подоходный и социальный налоги, другие удержания). Очевидно, работники с такими доходами не могут и не должны участвовать в финансировании государственных расходов и в накоплении ресурсов на свое пенсионное обеспечение. Бессмысленно изымать деньги у этих лиц, ведь они тут же включаются в систему обеспечения пособия-

ми за счет того же государства. Кроме лишней учетной и финансовой работы, никакой общественной пользы такая практика не приносит.

2. По мере экономической стабилизации и перехода к устойчивому экономическому росту целесообразно восстановить прогрессивную систему ставок при взимании налога с доходов граждан с одновременным уменьшением совокупной налоговой нагрузки на фонд оплаты труда за счет снижения суммарных отчислений в страховые социальные фонды.

3. Необходима дифференциация величины социальных, имущественных и профессиональных налоговых вычетов относительно уровня получаемых налогоплательщиком доходов.

4. Принципиально важным в создании системы социально ориентированного подоходного налогообложения, с нашей точки зрения, является необходимость изменения самого объекта обложения. Обложению подоходным налогом должен подлежать не доход отдельного физического лица, а доход семьи, поскольку это позволит через налог осуществлять финансовую поддержку семьи, стимулировать ее рост.

В условиях динамичной рыночной среды современной российской экономики, отягощенной инфляционными явлениями, рационально было бы привязать ставки подоходного налога не к абсолютным цифрам доходов, а к таким категориям, как *«прожиточный минимум семьи»*, *«бюджет семьи полного достатка»*, которые следует ежегодно рассчитывать и утверждать одновременно с принятием закона о бюджете страны на очередной год. Так, во Всероссийском центре уровня жизни систематически рассчитывается, в целях стратификации населения, три вида потребительских бюджетов: прожиточный минимум (ПМ), минимальный потребительский бюджет семьи (МПБ), бюджет высокого достатка (БВД). Прожиточный минимум обеспечивает здоровье человека и его жизнедеятельность на физиоло-

гическом уровне; минимальный потребительский бюджет семьи позволяет менять гардероб, пользоваться различными услугами, откладывая на отдых; бюджет высокого достатка дает возможность рационально питаться, приобретать любые товары и услуги, сохранять значительный уровень сбережений. Пропорции здесь таковы: ПМ = 1, МПБ = до 2–3 ПМ, БВД – от 3 до 7 ПМ. Свыше 7 ПМ, как мы полагаем, может быть охарактеризован бюджет семьи полного достатка.

Ориентиром для решения данной проблемы может стать подход разработки оптимальной привязки различных градаций «бюджета семьи» к прожиточному минимуму среднестатистического гражданина. При всей условности он позволяет представить структуру экономического неравенства, или так называемые «стандарты качества жизни». К первой категории граждан – наиболее нуждающихся – относятся те, у которых душевые денежные доходы ниже прожиточного минимума – чуть более 5 тыс. руб. В этой зоне накануне кризиса находилось 13,5% населения. Второй стандарт – низкообеспеченные, у них от одного до трех бюджетов прожиточного минимума, то есть от 5 тыс. до 15 тыс. руб. Здесь находится 49% населения. Третий стандарт – обеспеченные ниже среднего уровня – от 3 до 7 бюджетов прожиточного минимума. Это 15–35 тыс. руб. – таков доход примерно у 30% россиян. Четвертый стандарт, которому соответствовали 5% населения, – среднеобеспеченные – от 7 до 11 бюджетов (35–55 тыс. руб.) Наконец, пятый – высокообеспеченный слой российского населения – выше 11 бюджетов. Он составляет всего 2%⁷.

Таким образом, *прожиточный минимум семьи* в качестве налоговой базы будет рассчитываться исходя из среднего уровня доходов, которые тратит глава семьи на каждого из ее членов в объеме не более 3 ПМ. Вторая налоговая категория – *минимальный потребительский бюд-*

7. Российская газета. 2010. 11 янв.

жет семьи будет рассчитываться, ориентируясь на средний уровень истраченных доходов на каждого члена семьи в объеме от 3 до 7 ПМ. И третья налоговая категория – бюджет семьи полного достатка будет рассчитываться на базе средней величины истраченных налогоплательщиком доходов на одного члена семьи в объеме свыше 7 ПМ.

Таблица 3. **Формирование налоговой базы подоходного налога с домохозяйств**

	Прожиточный минимум семьи (до 3 ПМ на одного члена семьи)	Минимальный потребительский бюджет семьи (от 3 до 7 ПМ на одного члена семьи)	Бюджет семьи полного достатка (свыше 7 ПМ на одного члена семьи)
Рыночный доход или совокупный объем доходов семьи (С)	(С)	(С)	(С)
Число членов семьи с учетом иждивенцев (N)	(N)	(N)	(N)
Уровень доходов на одного члена семьи	C/N	C/N	C/N
Необлагаемый минимум доходов семьи (P)	$P = (C/N - \text{ПМ}) \times N$	$P = (C/N - \text{ПМ}) \times N$	$P = (C/N - \text{ПМ}) \times N$
Располагаемый доход (с учетом социально ориентированных затрат семьи) – налоговая база (Q)	$Q = C - P$	$Q = C - P$	$Q = C - P$
Диапазон налоговых ставок, %	5 – 13	14 – 20	21 – 35

Социально ориентированная система подоходного налогообложения граждан даст возможность сократить необходимые отчисления в государственные социальные внебюджетные фонды и соответственно снизить объем предоставляемых государством социальных услуг. Одновременно у семьи, в качестве налогоплательщика, появится возможность более свободно распоряжаться имеющимися доходами, а у главы семьи – стимул к профессиональному росту и активизации своей предпринимательской деятельности.

Социальные факторы налогообложения недвижимости

Важной составляющей в сфере социальной направленности налогообложения является проблема фискальных сборов с недвижимого имущества граждан. При этом мы считаем необходимым отметить, что данный вид налогообложения имеет иные категориальные характеристики, чем рассмотренные нами выше два вида социально ориентированных налогов. Налоги на имущество не оказывают непосредственного влияния на процесс перераспределения доходов граждан, а следовательно, сглаживания дифференциации доходов домохозяйств в условиях современной рыночной экономики, поскольку объектом их обложения не является полученный в рамках определенного календарного периода доход плательщика. Более того, объектом обложения в данном случае могут быть жилые помещения, стоимость которых не зависит от уровня доходов плательщика.

Данная особенность налогов на недвижимость требует не только корректной финансовой оценки объекта налогообложения – его местоположения, исторической значимости и т.д., но и учета социального статуса субъекта налогообложения – уровня доходов налогоплательщика, величины его расходов на семью или иных иждивенцев, его социального статуса: возраст, наличие инвалидности, отношения к определенной категории трудоспособного населения – учащийся, наемный работник, предприниматель. Все вышеперечисленные особенности учета социальной направленности имущественного налогообложения существенно усложняют процесс создания методики налогообложения недвижимости, способной сбалансировать уровень фискальных выплат с уровнем доходов налогоплательщика.

Тем не менее в современном российском налоговом законодательстве уже предпринимаются первые попытки

создать систему социальных ориентиров налогообложения недвижимости. Правительство в 2010 г. поручило Минфину и Минэкономразвития РФ проработать вопрос о налоговых вычетах, которые необходимо установить одновременно с переходом на единый налог на недвижимость. По согласованному правительством плану реформы новый налог должен заменить действующие налоги на землю и имущество граждан не ранее 2013 года. Налог предполагается ввести сразу же после завершения массовой оценки рыночной стоимости жилья. Размер ставки предполагается в размере 0,1% от рыночной стоимости недвижимости, но он не окончателен и будет зависеть от результатов массовой оценки. В качестве социальных льгот Минэкономразвития РФ предлагает установить два вида натуральных вычетов — в 55 квадратных метров с площади жилья и в 6 соток с площади земельного участка. То есть собственники недвижимости такой или меньшей площади будут освобождены от налогов. При этом граждане смогут распределять этот вычет между объектами имущества по своему желанию. Также предполагается ввести денежный вычет в сумме 3 миллиона рублей, что соответствует средней стоимости квартиры в России. Вычет в 55 квадратных метров задуман как универсальный, но он должен распространяться только на одну квартиру, а не способствовать приобретению небольших долей в нескольких квартирах, сообщил директор департамента Минэкономразвития Сергей Беляков. А вот денежный вычет — дополнительная мера поддержки социально незащищенных граждан. К ним Минэкономразвития относит многодетные семьи, инвалидов, пенсионеров, или другие категории населения, за счет которых местные власти могут расширять список. По расчетам Минэкономразвития при уплате нового налога на квартиры собственник трехкомнатной квартиры площадью 75 квадратных метров в Москве заплатит в среднем 2437 рублей в год (без вычета — 9139 рублей), в Петербурге — 1696 рублей (6359 рублей), в Новосибирске — 953 рубля (3574 рубля), в Краснояр-

ске – 798 рублей (2992 рубля). По России в целом – 851 рубль (3193 рубля)⁸. Вместе с тем необходимо отметить, что единый налог на имущество физических лиц рискует сохранить значительные социальные просчеты своего предшественника. Например, оценку строений предполагается осуществлять в зависимости от возраста дома и порядка оценки восстановительной стоимости строений и помещений, принимаемой на местах. В этой ситуации налог с большой старой квартиры в центре Москвы может оказаться меньше, чем с новой небольшой квартиры в Ростове – говорят эксперты.

Как видим, в рамках разработки данного проекта закона предпринимаются только первые попытки учета социальных характеристик объекта и субъекта налогообложения недвижимости.

Ориентиры реформирования налоговых регуляторов социальных процессов

В условиях посткризисной ситуации произошло дальнейшее социальное расслоение российского общества: за 2009–2010 гг. удельный вес группы низкообеспеченных российских граждан вырос, а всех остальных групп населения снизился. Увеличился разрыв между ними: соотношение средних доходов наиболее нуждающихся и высокообеспеченных групп населения возросло с соотношения 1:21 в 2008 г. до 1:23 – в 2010 г., что существенно превышает соотношение доходов 1:10 для наиболее и наименее обеспеченных групп населения, уже характеризующее страну как социально нестабильную.

Основной особенностью применения налоговых методов социальной поддержки населения в современной

8. <http://news.mail.ru/economics/5013314/>

России является стремление компенсировать ухудшение социально-экономической ситуации наращиванием объема социальных расходов в структуре государственных трат. При этом важнейшим финансовым источником данной политики остается наращивание увеличения объемов отчислений в государственные фонды социального страхования. Отмена единого социального налога и возврат к системе страховых взносов не в состоянии решить вопрос ликвидации или хотя бы значительного снижения уровня дифференциации доходов населения в нашей стране. Более того, увеличение ставок социальных фискальных отчислений недостаточно для ликвидации отрицательного баланса отчислений на социальное страхование, а дальнейшее необдуманное наращивание социальных расходов способно спровоцировать новое обострение бюджетного кризиса и потерю перспектив возобновления экономического роста. Подобная ситуация свидетельствует о недостаточной эффективности государственной налоговой политики в социальной сфере. Необходим поиск новых налоговых механизмов, способных нивелировать негативные социальные процессы в российском обществе.

Вместе с тем в рамках отечественной системы налогообложения практически игнорируется возможность использования социальной ориентированности системы подоходного налогообложения граждан – с учетом социального статуса, объема и характера социальных расходов налогоплательщика. При взимании НДФЛ изменен сам принцип дифференцированного налогообложения доходов граждан: величина ставки НДФЛ зависит не от величины получаемых доходов, а от источника их происхождения. Ситуация усугубляется также тем, что система подоходного и имущественного налогообложения граждан не сглаживает, а увеличивает дифференциацию социального неравенства в современном российском обществе. Современная система образовательных, лечебных и жилищных вычетов, для которых нет предела по уровню доходов налогоплательщика, превратила

их, по сути, в механизм предоставления крупных налоговых льгот обеспеченным и богатым людям.

Высокодоходные группы населения имеют в рамках отечественной системы налогообложения структурные преимущества, что позволяет наиболее обеспеченным слоям населения перетягивать эффекты экономического роста на себя. В рамках отечественной налоговой системы существуют институциональные дефекты системы социально ориентированного налогообложения, без устранения которых невозможно нивелирование острых социальных конфликтов, получающих все новые формы.

Основной путь корректировки дифференциации доходов домохозяйств в современной российской экономике следует ориентировать на механизмы перераспределения доходов в системе «налогообложение – социальные льготы». С этой целью целесообразно использовать систему активного государственного регулирования баланса «рыночный доход – располагаемый доход» на базе дополняющих друг друга экономических механизмов социальных трансфертов и социальных налоговых льгот. В рамках реформирования системы подоходного налогообложения граждан следует переориентировать распределение налоговой нагрузки пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика за счет получаемых доходов. Необходимо также развитие социальной направленности имущественного налогообложения за счет сбалансированности уровня фискальных выплат с уровнем доходов налогоплательщика.

Э.И. ЗУБКОВ,
к.т.н., докторант ИЭ РАН,
начальник Управления контроля
в сфере размещения государственных
заказов Липецкой области

**ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ
ЭКОНОМИКИ**

От основных отраслей социальной сферы национального хозяйства (здравоохранение, образование, культура, социальная защита и др.) общество как заказчик требует социальных эффектов по двум основным направлениям:

- повышение уровня благосостояния и качества жизни населения
- обеспечение условий и механизмов для успешного развития общественного производства

Очевидным становится то обстоятельство, что по мере социально-экономического развития общества растет острота проблем, связанных с эффективным использованием общественных финансов, качеством производимых благ на формирующемся рынке государственных услуг.

Для достижения значимых социальных эффектов производителями бюджетных услуг в первую очередь необходима переоценка возможностей институциональной системы закупок для эффективного распределения, использования и приобретения материальных ресурсов. За период с 2006 по 2010 г. из бюджетов субъектов РФ на приобретение материальных ресурсов для производства государственных функций и услуг было направлено 10985,8 млрд рублей¹. Такие масштабы финансовых ресурсов и взаимосвязанные с ними технологии использования ресурсов в сфере государственных и муниципальных нужд становятся зоной жизненно важных интересов не только для государственных органов исполнительной власти, но и общества в целом.

1. Данные Федеральной службы государственной статистики РФ, режим доступа: <http://www.gks.ru/metod/torg>.

Следует также учитывать и то, что «общественные закупки» как экономическая и социальная система имеют широкие границы вовлечения различных источников финансовых ресурсов. Это проявляется на уровне регионов и муниципалитетов, когда предмет закупок приобретается одновременно за счет двух, трех разных по природе происхождения источников финансовых средств (федеральный бюджет, региональный бюджет, муниципальный бюджет, внебюджетные фонды, общественные организации, благотворительные фонды, добровольные пожертвования граждан), но по единому правовому механизму использования для достижения конечной цели. Региональная система общественных закупок является наиболее чувствительной составляющей развития социальной сферы национального хозяйства, поскольку непосредственно на уровне регионов сконцентрированы все основные полномочия сферы производства бюджетных услуг и все заинтересованные в их своевременном и качественном получении потребители (население).

Однако современная система государственного регулирования закупок не обеспечивает на практике воспроизводство нужных социальных эффектов. Например, в центральном федеральном округе в 2010 г. свыше 90% всех государственных контрактов были заключены не на конкурсной основе (с единственным поставщиком) в связи с несостоявшимися торгами. В результате закупка ресурсов осуществлена не по рыночным ценам, а качество предметов закупок не обладало конкурентными характеристиками².

Рассмотрим возникающие последствия несостоявшихся торгов (которые в равной степени можно отнести ко всем субъектам РФ) на примере результатов мониторинга размещения государственного заказа в 2011 г. в Липецкой области. Так, по результатам объявленных торгов не было подано ни одной заявки на участие в торгах в 37,4% случаев. Подана и допущена к участию в торгах только одна заяв-

2. Данные Министерства регионального развития РФ, режим доступа <http://www.minregion.ru>

ка в 57,8% случаев. Отказано в допуске к участию в торгах всем участникам, подавшим заявки, в 3,6% случаев. Только один из всех соискателей был признан участником торгов, что составило соответственно 0,2%. Рынки не слышат экономические предложения заказчиков, а механизмы системы не позволяют эффективно взаимодействовать с ними производителям услуг.

Следует отметить, что в системе закупок создан институт уполномоченных органов по размещению государственных и муниципальных заказов. По мнению автора, это «экономически искусственный» элемент для производителя бюджетных услуг. По результатам проведенных торгов в Липецкой области в 2011 г. закупки на конкурсах, проводимых с использованием услуг уполномоченного органа по размещению заказов, признаны несостоявшимися в 44% случаев, в свою очередь, без участия уполномоченного органа признавались несостоявшимися 38% торгов. При этом «нормативное» время на размещение заказа через уполномоченный орган составляло в 1,5 раза больше и достигало в среднем до 2,5 месяцев на одну процедуру. Какой рынок будет работать в таких условиях?

По существу, использование института уполномоченного органа в системе общественных закупок формирует затратные по времени, финансам, а самое главное — конечным результатам посреднические услуги. Только одно то, что закупки для производителя услуг осуществляются организацией с немотивированной экономической ответственностью за конечный результат, уже создает неблагоприятные экономические предпосылки для производства общественных благ. В современных условиях данный институт просто экономически, а значит и социально, не выгоден.

Кроме того, особо следует отметить тот факт, что в ходе использования существующих технологий закупок производители бюджетных услуг так и не почувствовали экономическую мотивацию на эффективность использования (а следовательно, и приобретения) материальных ресурсов.

При этом потенциал основных источников получения экономического и социального эффекта, таких как конкурентная среда, ориентация рынка на производство инновационных ресурсов, снижение коррупционной ренты и повышение ценности человеческого капитала, в значительной степени не реализован, что не позволяет кардинально изменить уровень результатов в бюджетной сфере экономики.

Для понимания сущности социальных эффектов в контексте производства бюджетных услуг рассмотрим дефиницию «социальный эффект бюджетной услуги». По нашему мнению, «социальный эффект бюджетной услуги» – это совокупная ценность общественного блага, формирующаяся в процессе производства услуги в результате интеграции технологического и экономического эффектов, а также эффекта от процесса удовлетворения потребностей общества.

В общем виде социальные эффекты бюджетной услуги можно записать следующим образом.

$$\sum \mathcal{E}_y = \sum \mathcal{E}_t \div \sum \mathcal{E}_3 \div \sum \mathcal{E}_{yp}, \quad (1)$$

где \mathcal{E}_y – социальные эффекты, сформированные в процессе производства и потребления бюджетной услуги;

\mathcal{E}_t – технологические эффекты бюджетной услуги, формирующиеся производителем в результате ее проектирования, операционного процесса производства и управления;

\mathcal{E}_3 – экономические эффекты, формирующиеся производителем в результате изменения ценности бюджетной услуги;

\mathcal{E}_{yp} – социально-экономические эффекты бюджетной услуги, полученные от удовлетворения общественных потребностей.

В свою очередь, все составляющие социальных эффектов бюджетной услуги функционально зависят от источников, полученных от распределения, использования и закупок материальных ресурсов.

$$\mathcal{E}_t; \mathcal{E}_3; \mathcal{E}_{yp} = f(\sum I_3), \quad (2)$$

где I_3 – источники формирования эффектов системой общественных закупок.

В качестве источников выступают характеристики материальных ресурсов (МР), аллокативные технологии «ресурсы-расходы», технологии приобретения, организационно-управленческие технологии, интеграционные возможности с внешней и внутренней средой, человеческий капитал и др.

С учетом вышеуказанных источников выражение (1) можно записать в виде:

$$\Sigma \Theta_y = k_T \Sigma \Theta_T \div k_3 \Sigma \Theta_3 \div k_{уп} \Sigma \Theta_{уп}, \quad (3)$$

где k_T , k_3 , $k_{уп}$ – показатели, характеризующие потенциальные возможности системы общественных закупок, ограничения и условия формирования сбалансированной эффективности для получения максимальных социальных эффектов бюджетной услуги.

Таким образом, на современном этапе проблема эффективности общественных закупок актуальна не в общепринятых узких границах технологий приобретения товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а в более широком, системном диапазоне участия в формировании эффективных социально-экономических отношений. По существу, начиная со стадии проектирования технологии производства услуг с учетом инновационной и текущей возможности выбора характеристик и заканчивая цикл эффектом от обеспечения потребностей конкретного человека и общества в целом.

У многих специалистов, занимающихся закупками в государственной системе исполнительной власти, органах местного самоуправления и бюджетных учреждениях, понятия «заказ» и «закупка» связаны с различными признаками нормативной дефиниции в соответствии с действующим федеральным законодательством. Однако с учетом современных практических реалий понятие «общественные закупки» нуждается в многоаспектном рассмотрении. По нашему мнению, понятие «общественные закупки» должно

соответствовать комплексному подходу к оценке социальной значимости производства бюджетных услуг.

Общественные закупки — это институциональная система многокомпонентных социальных и экономических отношений распределения, использования и приобретения материальных ресурсов в процессе производства государственных функций и бюджетных услуг в целях максимального воспроизводства социальных эффектов для удовлетворения потребностей общества. Такой подход означает расширение границ понятия «общественные закупки» как с теоретической, так и с практической стороны, а по экономическим и социальным свойствам возникающих отношений представляет значительный исследовательский интерес.

В этой связи возникает потребность в анализе и актуализации проблем общественных закупок, сбалансированной и взвешенной оценки «необходимой и возможной» эффективности закупок в рамках модернизации экономических и социальных отношений в бюджетном секторе экономики.

А.Р. ФАТТАХОВА,
кандидат экономических наук

УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ
ВНУТРЕННЕГО ТУРИЗМА
В МОНОГОРОДАХ

Формирование институциональной экономики и действенных механизмов управления развитием экономики региона должно основываться на анализе и наиболее приемлемых способах решения проблем конкретной местности.

Местные бюджеты являются одним из фундаментальных оснований бюджетной системы страны. Достаточность финансовой базы для формирования полноценного бюджета, способного в достаточной мере реализовать все социальные гарантии граждан, является целью деятельности местных органов власти. Не все регионы Российской Федерации, а следовательно, и города, имеют равные социально-экономические условия и, что более важно, исходные условия для их создания и развития. Под такими условиями понимают географическое местоположение, разведанность природных ресурсов, климат, плотность населения, его возрастной состав, имеющиеся производственные мощности и прочее. Вышеназванные условия определяют возможности для развития территории, а их ограниченность приводит к невозможности создать развитую финансовую базу, формирующую местный бюджет. Такая ситуация достаточно часто встречается в монопромышленных городах. Незрелость промышленности города, кроме одной отрасли, привела моногорода к осознанию необходимости комплексного развития территории. Зависимость финансовой базы города от деятельности одного крупного промышленного объекта чревата серьезными социально-экономическими проблемами. Так, приостановление деятельности градообразующего предприятия неизбежно

влечет снижение доходов всех категорий населения, независимо от сферы приложения их усилий. Работники градообразующего предприятия непосредственно зависят от результатов его финансово-хозяйственной деятельности, остальное население, занятое на иных предприятиях города, также испытывает косвенную зависимость. И те, и другие в равной степени недополучают доход, первые – в силу неудовлетворительных результатов деятельности основного производства, вторые – по причине снижения или отсутствия платежеспособного спроса на их продукцию (выполняемые работы, оказываемые услуги). В результате в таких городах формируются бюджеты с дефицитом. Так, например, за период с 2001 по 2010 г. бюджет города Набережные Челны не испытывал дефицита лишь в 2008 г. (см. табл.). В остальные периоды величина дефицита бюджета колебалась от 12% к сумме дохода в 2001 г. до запланированных в 2010 г. 0,5%.

Таблица. Анализ дефицита бюджета г. Набережные Челны за 2001–2010 гг.

Наименование показателя	2001	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Доходы бюджета, в тыс.руб.	2394752	2162046	2448823	3078673,7	3469189,8	5666164,6	3972612,7
Расходы бюджета, в тыс.руб.	2345556	2249362	2484390,1	3257316	3469189,8	6020466,5	3972612,7
Дефицит бюджета, в тыс.руб.	252326	87316	35567	178642,3	0	354301,9	19996,4
в % к сумме расходов	10,76	3,88	1,43	5,48	0,00	5,88	0,50
в % к сумме доходов	10,54	4,04	1,45	5,80	0,00	6,25	0,50

Бюджетным кодексом РФ установлен предельный размер дефицита местного бюджета, равный 10% утвержденного годового объема доходов (статья 92). За исследуемый период указанный уровень лишь однократно был превышен в 2001 г.

В этих условиях одним из потенциальных источников пополнения доходной части бюджета может стать турист-

ская деятельность, которая в Российской Федерации относится к одной из приоритетных отраслей экономики¹. В данной статье рассматриваются те аспекты туристской деятельности, которые способствуют социально-экономическому развитию местных территорий. К ним относятся внутренний и въездной туризм. Перспективы внутреннего туризма менее отдаленны по сравнению с въездным туризмом для территорий, не являющихся центральными районами, в которых сосредоточена деловая и промышленная инфраструктура страны. По данной причине для малых и монопромышленных городов, а также городов, не имеющих разветвленной социальной инфраструктуры, одним из потенциально возможных источников пополнения доходной части бюджета могут быть поступления от внутреннего туризма. В этой связи возникает правомерный вопрос об источниках финансирования проектов по развитию внутреннего туризма в городах, имеющих дефицитный бюджет. Поэтому роль государства в регулировании этой сферы деятельности очень высока.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 была принята Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)». В данной программе значительное внимание отводится развитию туризма в Российской Федерации, в частности в ней отмечено: «Одним из главных направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны является создание условий для улучшения качества жизни граждан Российской Федерации, в том числе за счет развития инфраструктуры отдыха и туризма, а также обеспечения качества, доступности и конкурентоспособности туристских услуг в Российской Федерации». Следовательно, туризм, в частности внутренний, является одним из факторов развития экономики страны, укре-

1. ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 01.07.2011 № 169-ФЗ).

пления конкурентных позиций на международном рынке туристических услуг. В международном рейтинге конкурентоспособности стран в туристском секторе, опубликованном Всемирным экономическим форумом в марте 2009 года, Россия заняла лишь 59-е место из 133 стран, при этом по природным богатствам наша страна занимает 5-е место, а по объектам культурного наследия – 9-е².

Кроме того, внутренний туризм является одним из способов оздоровления нации, формируя условия для здорового образа жизни. Механизм мультипликационного эффекта от развития внутреннего туризма достаточно прозрачен: создаются дополнительные рабочие места, растет занятость, повышается благосостояние населения страны, решаются социально-экономические проблемы (доход, жилье и прочие). Задействованными оказываются и смежные сферы деятельности, такие как коллективные средства размещения, транспорт, связь, торговля, производство сувенирной и иной продукции, питание, сельское хозяйство, строительство и другие.

Город Набережные Челны Республики Татарстан обладает большим туристско-рекреационным потенциалом. На его территории имеются богатые природные и рекреационные ресурсы (санатории, национальный парк «Нижняя Кама»), объекты национального культурного и исторического наследия, проходят важные общественные мероприятия.

Наличие разнообразных туристско-рекреационных ресурсов региона позволяет развивать практически все виды туризма, в том числе рекреационный (пляжный), культурно-познавательный, деловой, активный, оздоровительный и экологический туризм, спортивная и любительская рыбалка, а также морские и речные круизы, сельский туризм и др.

Представляется целесообразным развитие следующих видов внутреннего туризма на территории города Набережные Челны и близлежащей местности:

2. ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» принята постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644.

- поездки с культурно-познавательными целями (например, места археологических раскопок поселений древних болгар, национальные праздники, местная кухня); по статистическим данным, на этот вид туризма приходится около 20% внутреннего туристского потока
- деловой туризм (бизнес-туризм, конгресс-туризм и др.) представляет особый интерес для нашего города ввиду развития международного сотрудничества на производственных площадках ОАО «КАМАЗ»
- активный туризм – горнолыжный (преимущественно Елабужский район), пешеходный, водный (по реке Кама), конный (конные скачки стали постоянным атрибутом национального праздника Сабантуй), велотуризм, экстремальный туризм и др.
- оздоровительный туризм, который традиционно пользуется высоким спросом в России и является наиболее значимым для сохранения здоровья, повышения уровня и качества жизни граждан, в пригородной территории расположены уникальные санатории, лечебницы, здравницы
- экологический туризм – актуален в любой местности, поскольку в каждом регионе имеются уникальные представители флоры и фауны. В настоящее время доля этого вида туризма в общей структуре российского туристского рынка незначительна (не более 1%)
- речные круизы – по водным акваториям страны курсируют более 100 теплоходов вместимостью 150 – 300 человек. Круизный туризм всегда востребован, однако его рост в настоящее время ограничивается проблемами изношенности судов и инфраструктуры причальных сооружений, а также наличием участков на внутренних водных путях, где проход судов круизного класса затруднен
- сельский туризм, относительно новое и перспективное направление, позволяющее горожанам приобщиться

к традиционному укладу жизни сельских жителей (обширная территория Тукаевского района). Суть данного вида туризма заключается в отдыхе в сельской местности, где все организационное обеспечение проживания туристов (в том числе питание, досуг, обслуживание и др.) берет на себя принимающая семья. Сельский туризм представляет возможности отдыха для тех, кто по каким-либо причинам иные виды туризма позволить себе не может. Его привлекательность обусловлена чистым воздухом, домашней атмосферой, нетронутой природой, натуральными продуктами, тишиной и неторопливым бытом

- промышленный туризм, также представляющий собой относительно новый вид туризма. Его направленность – промышленные объекты, нацеленные не только на производство товаров народного потребления (ОАО «КАМАЗ», ЗАО КБК, ОАО «Челны-Хлеб», ОАО «Булгарпиво» и пр.), но и выполняющие жизненно важные услуги (ГЭС, ТЭЦ, ЗАО «Челныводоканал» и пр.)
- автотуризм – перспективный вид туризма, поскольку автопарк россиян увеличивается более чем на 2 млн автомобилей в год, однако для его развития необходимо формирование придорожной инфраструктуры, которая пока развивается со значительным отставанием

Перспективы внутреннего туризма сопровождаются рядом барьеров, препятствующих его активному развитию:

- слабо развитая обеспечивающая инфраструктура туристских объектов (культурно-досуговые, развлекательные объекты и т.п.), что препятствует привлечению частных инвестиций в туристскую сферу
- низкий уровень развития туристской инфраструктуры (гостиницы, неудовлетворительное состояние многих туристских объектов показа, отсутствие качественной придорожной инфраструктуры)

- отсутствие доступных кредитов для потенциальных инвесторов
- недостаток профессиональных кадров
- недостаточное продвижение туристского продукта на внутреннем туристском рынке

Внутренний туризм имеет значительные возможности и перспективы развития, однако для превращения его в источник дохода для местного бюджета необходимы первоначальные вложения, как для любого инвестиционного проекта. В этом случае возможны два способа изыскания финансовых источников: первый – государственный, второй – частный. Первый способ, очевидно, ограничен ввиду дефицитности большинства местных бюджетов, недостаточности финансирования социальных потребностей граждан. Второй же способ имеет значительный потенциал, однако необходим механизм минимизации и страхования риска от потерь вложений частными инвесторами. Таким механизмом в известной степени является государственно-частное партнерство.

А.А. КАЗАННИКОВ,
к.э.н., член редакционной
коллегии журнала
«Вестник Института экономики» РАН

ГЧП КАК МЕХАНИЗМ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИИ

Мировой экономический кризис, разразившийся в 2008 г., остро поставил вопрос о необходимости диверсификации экономики России и преодоления её сырьевой зависимости, что могло бы сгладить колебания национальной валюты от мировых цен на энергоресурсы и преодолеть негативные последствия влияния признаков «голландской болезни». «Сегодня принято выделять три канала распространения глобального кризиса из американской экономики на другие страны: 1) отток капитала; 2) падение спроса на экспортные товары; 3) снижение сырьевых цен, – пишет председатель Правления Сбербанка РФ Г. Греф. – К сожалению, российская экономика испытала на себе воздействие по всем трем направлениям»¹. Поэтому изменение структуры экономики – это приоритетная задача для государства. Роль и значение сельского хозяйства в этом процессе значительны в силу нескольких причин.

Во-первых, отрасль может выступить в роли движущей силы развития всего агропромышленного комплекса, в частности, за счет повышения потребностей в сельскохозяйственной технике и оборудовании она будет влиять на возрождение отечественного сельскохозяйственного машиностроения через формирование спроса на их продукцию. Во-вторых, развитие отрасли будет стимулировать возникновение новых инфраструктурных проектов и повышение темпов жилищного строительства вокруг сельскохозяйственных предприятий, как правило, в сельской местности.

1. Греф Г. Экономический кризис и перспективы российской экономики // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 20.

В-третьих, товаропроизводители будут поставлять на продовольственный рынок и перерабатывающие предприятия качественную сельскохозяйственную продукцию в достаточном объеме, что непременно положительно скажется на здоровье населения.

В-четвертых, развитое сельское хозяйство способно обеспечить продовольственную независимость страны – важный аспект национальной безопасности, что позволит сохранить значительные суммы иностранной валюты в пределах страны, положительно влияя на платежный баланс. В-пятых, сельское хозяйство неразрывно связано с использованием пространственного потенциала. Россия обладает уникальными природными ресурсами, которые пригодны для ведения высокоэффективного сельскохозяйственного производства и для проживания населения в качественно лучших условиях. Рентабельное сельскохозяйственное производство повысит уровень использования этого потенциала. Строго говоря, *от уровня развития сельского хозяйства зависят глубина и качество решения и экономических, и социальных, и политических вопросов в современной России.*

Однако сельское хозяйство России не является одним из локомотивов экономики в силу нарастания кризисных тенденций и нуждается в экономической и финансовой поддержке. 26 марта 2009 г. Министерство сельского хозяйства России в рамках обсуждения проекта антикризисной программы Правительства РФ на 2009 г. предложило законодательно закрепить следующее. «В рамках поддержки сельского хозяйства Правительство предпринимает меры по обеспечению доступности финансовых ресурсов для предприятий отрасли, стимулированию экспорта сельскохозяйственной продукции, определяет перечень продовольственных товаров, в отношении которых необходимо принять срочные меры в целях защиты внутреннего рынка РФ от экспансии иностранных поставщиков и замещения импорта товаров продукцией, потребности рынка в которой могут быть полностью обеспечены российскими произ-

водителями. В этих целях также Правительство осуществляет выделение ориентированных на внутренний спрос организаций из числа системообразующих для заключения с ними соглашений на условиях государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство — это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций»².

Государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) пока не получило широкого распространения в сельском хозяйстве, которое, несмотря на предпринимаемые усилия через реализацию государственных программ развития агропромышленного комплекса, пребывает в системном кризисе и объективно нуждается в решении первоочередных проблем, тормозящих развитие жизненно важной отрасли и сельской местности. К этим проблемам относится набивший оскомину диспаритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, который приводит к хронической убыточности сельскохозяйственного производства. Проблемы кадрового обеспечения, связанные с низким уровнем заработных плат на сельскохозяйственных предприятиях, крайне низкий уровень обеспеченности высококвалифицированными кадрами приводит к обезлюдению и обнищанию сельской местности. Все это вкуче привело к тому, что обеспеченность населения России мясом и мясопродуктами составляет 68%, молоком и молокопродуктами — 61, яйцами — 88, рыбной продукцией — 56, овощами и бахчевыми — 76, фруктами и ягодами — 72%. Лишь потребление сахара, картофеля и хлебопродуктов соответствует рекомендуемым рациональным нормам³.

2. По данным официального сайта Министерства сельского хозяйства РФ: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/10229.136.htm>

3. Данные официального сайта Министерства сельского хозяйства РФ <http://txt.mcx.ru/documents/document/show/10171.19.htm>.

Для решения этих и других проблем 1 февраля 2010 г. Президент РФ утвердил Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, в которой определил продовольственную безопасность одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе. Продовольственная безопасность признаётся фактором сохранения государственности и суверенитета страны, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан, гарантируя высокие стандарты жизнеобеспечения⁴.

В условиях современной России никто не оспаривает тезис о необходимости государственного регулирования экономики, особенно сельского хозяйства. Член-корреспондент РАН Д.Е. Сорокин обращает внимание на то, что на современном этапе развития рыночных отношений «устарели дискуссии о роли государства в экономической жизни общества. Справедливость тезиса о необходимости его активных действий как обязательного условия осуществления инновационного перехода признают все»⁵. ГЧП нужно рассматривать как один из эффективных механизмов такого регулирования, в котором тесно переплетаются элементы социально ориентированной и рыночной экономики.

В итоговом докладе о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. под названием «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика» предлагается осуществить маневр, призванный задействовать факторы конкурентоспособности, которые были недоиспользованы в прошлом периоде. За счет улучшения конкурентной среды планируется создать реальный спрос на инновации, стимулировать трансформацию экономики в инновационную. Планам развития сельского хозяйства в

4. Официальный сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru/news/6752>.

5. Сорокин Д.Е. О стратегии развития России // Вопросы экономики. 2010. № 8. С. 29.

докладе не уделено отдельного внимания, однако повышение качества макроэкономической среды и «структурный поворот» экономики к инновациям должен изменить ситуацию и в жизненно важной отрасли. Также в докладе ГЧП рассматривается как инструмент развития коммунальной и социальной инфраструктуры и не рассматриваются варианты его использования для развития сельского хозяйства.

Безусловно, на состояние сельского хозяйства влияет множество факторов, в том числе и таможенная, тарифная, налоговая и другая нормативно-правовая политика, проводимая органами государственной власти различных уровней, которую на современном этапе важно своевременно совершенствовать. Однако, по-нашему мнению, некоторые вопросы все-таки намного эффективнее можно и нужно решать через механизм ГЧП, прежде всего, в регионах России, где можно получить дополнительный рентный доход за счет удобного месторасположения сельскохозяйственных производств относительно рынков сбыта продукции и природного плодородия пашни.

Основные преимущества ГЧП по сравнению с иными формами участия государства в сельскохозяйственном производстве могут быть реализованы через преимущества непосредственно института ГЧП. К ним относятся: обеспечение адресности и прозрачности финансирования проектов при непосредственном участии в оперативном управлении проектом представителей и государства, и бизнеса, возможность снижения транзакционных издержек, возможность осуществления общественного контроля за реализацией проекта, возможность перераспределения рисков между частными инвесторами и государством. Реализация всех вышеуказанных возможностей особенно важно использовать в отраслях сельского хозяйства, которые были существенно отброшены на периферию научно-технического развития. Это, главным образом, отрасли мясного и молочного скотоводства, свиноводство, птицеводство, кормопроизводство.

К специфике реализации проектов ГЧП в указанных отраслях следует отнести отраслевые особенности сельскохозяйственного производства и положение сельскохозяйственного машиностроения, уровень развития сельской местности. Достичь положительных результатов ГЧП можно исключительно при реализации принципа системности, под которой нами понимается взаимозависимость экономической и социальной составляющей сельскохозяйственного производства. Это проявляется в том, что где создается эффективное сельскохозяйственное производство, там повышается качество уровня жизни, реализуются инфраструктурные проекты, активно ведется жилищное строительство. Одним словом, *реализация проектов ГЧП в сельском хозяйстве будет успешна лишь тогда, когда в проект будут включены производственные, инфраструктурные и социальные аспекты.*

Современное сельскохозяйственное производство в России неразрывно связано с особым аграрным укладом жизни. В эпоху развития экономики знаний аграрный уклад жизни также трансформируется. Правда, изменения касаются формы, а не содержания жизни жителей сел и деревень. Развитие телекоммуникационных технологий позволило в некоторых сельских поселениях населению пользоваться услугами Интернета и получить доступ к электронным ресурсам «мировой паутины». Реализация программ газификации, водоснабжения, строительства дорог с твердым покрытием значительно повысили качество жизни сельского населения. Одновременно меняются и требования к образованию и умениям сельскохозяйственных работников. Новая сельскохозяйственная техника и совершенствование технологий в растениеводстве и животноводстве требуют соответствующих трудовых ресурсов, которые могли бы ими эффективно управлять. К сожалению, это происходит не повсеместно, скорее это частный, а не общий случай. Важно понимать, что только системное развитие деревень в рамках выделенных аспектов способ-

но дать положительный эффект при реализации проектов ГЧП.

Распределение ролей между частным бизнесом и государством видится следующим образом: бизнесу отводится роль оперативного управления и частного инвестора, государству – создание институциональных и нормативно-правовых условий для их деятельности, при необходимости предоставление финансирования и контроль за их расходованием, административная поддержка, налоговые преференции, особенно на этапе начала реализации проекта. В некоторых случаях финансирование проектов возможно исключительно с использованием средств либо частного бизнеса, либо государства.

Инициация проектов ГЧП может проходить «сверху–вниз» и «снизу–вверх». Наиболее комфортным для государства как партнера проекта является первый вариант. Однако не все потенциально возможные проекты известны «сверху». Да, руководство региональных министерств сельского хозяйства понимает приоритетные проекты и направления развития отрасли в своем регионе. Однако многие проекты носят общефедеральный характер и не всегда учитывают региональные особенности, специфику сельскохозяйственного производства конкретного региона. Особенности заключаются как в природно-климатических условиях ведения непосредственно производства, так и финансовом положении самих сельскохозяйственных товаропроизводителей. Исходя из этого различаются финансовые и иные потребности региона.

Поэтому мы считаем, что успешное развитие проектов ГЧП возможно путем реализации проектов «снизу–вверх», когда, например, бизнес или муниципальное образование проявляет инициативу к реализации какого-либо проекта и привлекает к участию региональные или даже федеральные власти. Примером такого проекта может стать строительство сельскохозяйственного центра, в котором располагались бы научно-производственные и опытные лаборатории,

сельскохозяйственные предприятия, объекты социальной и коммунальной инфраструктуры, дорожного строительства.

Наиболее привлекательны следующие модели ГЧП в сельском хозяйстве:

- оперативное управление, поддержание и стратегическое управление (Operate, Maintain & Manage, ОММ)
- строительство, передача государству, оперативное управление (Build, Transfer, Operate, ВТО)
- строительство, оперативное управление, передача государству (Build, Operate, Transfer, БОТ)
- строительство, пользование на базе лизинга, передача государству (Build, Lease, Transfer, BLT)
- строительство, пользование на базе лизинга, передача, поддержка (Build, Lease, Transfer, Maintain, BLTM)
- строительство, владение, оперативное управление, передача (Build, Own, Operate, Transfer, ВООТ)
- пользование через лизинг, обновление, оперативное управление, передача (Lease, Renovate, Operate, Transfer, LROT)
- проектирование, конструирование, стратегическое управление, финансирование (Design, Build, Finance, Operate, DBFO)
- проектирование, конструирование, стратегическое управление, финансирование (Design, Construct, Manage, Finance, DCMF)
- строительство, владение, оперативное управление (Build, Own, Operate, ВОО)
- концессия

Основные отличия моделей ГЧП заключаются в различной степени переуступки тех или иных правомочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим партнерским соглашением. Основными направлениями проектов ГЧП в сельском хозяйстве являются, во-первых, проекты по развитию общей инфраструктуры (дорожное

строительство, водоснабжение и т.п.); во-вторых, производственной инфраструктуры (машинно-транспортный парк и т.п.); в-третьих, социальной инфраструктуры (объекты образования, здравоохранения и т.п.).

ГЧП – это действенный механизм модернизации сельскохозяйственного производства, под которым мы понимаем не только повышение качества выпускаемой продукции на основе использования современных достижений научно-технического прогресса, всестороннее внедрение инноваций в производство, но и переход сельскохозяйственных предприятий на инновационный тип развития, формирование инновационной стратегии развития сельского хозяйства. Так как инновации сопровождаются повышенным риском, связанным со сложностью прогнозирования развития рынка выпускаемой продукции, ГЧП выступает механизмом перераспределения рыночных рисков между государством и бизнесом.

Реализация проектов ГЧП в сельском хозяйстве является важным инструментом для достижения целей, поставленных Доктриной о продовольственной безопасности, механизмом государственного регулирования сельского хозяйства и вкуче с другими инструментами и механизмами будет стимулировать развитие отечественного сельскохозяйственного производства, сельской местности и внесет свой вклад в обеспечение продовольственной независимости России, модернизацию сельскохозяйственного производства.

О.М. ГРИБАНОВА,
н.с. ИЭ РАН,
М.Г. КОРНИЛОВА,
н.с. ИЭ РАН

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ

Водные ресурсы играют ключевую роль как в обеспечении жизни населения Земли, так и в сохранении биосферы планеты в целом. В многочисленных публикациях экологов отмечаются загрязнение окружающей среды, и водных объектов в том числе, деградация основных компонентов биосферы и потеря устойчивости экосистем. Этот процесс приобрел планетарный масштаб.

Всемирный банк в 1990-х гг. создал специальную группу для выработки предложений по оценке природных ресурсов в общем объеме мирового богатства с основным акцентом на показателях «экологически устойчивого развития»¹. (По данным Всемирного банка, на физический капитал приходится сейчас 16% общего объема мирового богатства, 20% – на природный капитал, 64% составляет человеческий капитал²). Природные активы оказывают все большее влияние на воспроизводственные процессы в мире как важнейшие ресурсы развития. На конференции ООН по окружающей среде в Рио-де-Жанейро (июнь 1992 г.) целью XXI века было официально провозглашено устойчивое развитие, рассматриваемое как «развитие, при котором удовлетворение потребностей общества осуществляется без ущерба для будущих поколений»³. К сожалению, естественные биологические и подземные водные ресурсы (так называе-

1. <http://ppi.worldbank.org>.

2. Глобализация: Учебник / Под общ. ред. В.А. Михайлова и В.С. Буянова. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 29.

3. un.org.ru...decl_conv/declarations/riodecl.shtml.<http://www.prometeus.nsc.ru/koptyud/ideas/unrio92/039-040>

мые нефинансовые произведенные ценности) вообще не учтены при оценке национального богатства. Сделать такую оценку, исходя из интересов и ныне живущего населения, и будущих поколений, необходимо. Нет на сегодняшний день и оценки леса как особой экосистемы, выполняющей водозащитную функцию, значение которой существенно выше получения доходов от самого лесоводства.

Водный фонд Земли имеет постоянную величину и представлен всей совокупностью водных объектов. На долю пресной воды приходится всего около 3% (97% – это соленая вода морей и океанов). Причем более 30% пресной воды сосредоточено в подземных резервуарах. Общий объем потребленной за последние 100 лет воды во всем мире вырос в 6 раз и, по прогнозам, к 2050 г. удвоится. Через 25 лет имеющихся запасов пресной воды на Земле может не хватить для того, чтобы обеспечить водой все население нашей планеты. По данным ООН, уже к 2020 г. дефицит воды затронет 60-65% населения земного шара⁴. При этом во всем мире отмечается быстрый рост цен на этот природный ресурс.

Россия обладает крупнейшими в мире запасами питьевой воды и экологически чистых территорий (13% земель РФ занимают поверхностные воды). Ежегодно возобновляемые ресурсы речного стока в России составляют в среднем 4,3 тыс. куб. км. Сейчас в России насчитывается 2,5 млн рек и ручьев, общая протяженность которых составляет около 8 млн км (в том числе протяженность водных путей – 101,7 тыс. км), и 5,5 млн поверхностных водных объектов. Тем не менее, по данным надзорных органов, в России от 35 до 60% питьевой воды не удовлетворяет санитарным нормам, а почти 17 млн россиян используют для питья непригодную воду. Это связано с ухудшением качества воды в водных объектах питьевого назначения, с изношенностью систем водоснабжения, с их несоответствием эко-

4. http://vk.com/wall85134453_11877.

логическим стандартам и с несовершенством технологий водоподготовки.

Водные ресурсы РФ распределены по ее территории весьма неравномерно, что не способствует их эффективному использованию. Наиболее обеспечены водой северные и восточные районы, но они экономически менее развиты и менее заселены, чем остальные. Значительно меньше обеспечены водой территории Европейской части России, хотя именно в этих районах проживает более 70% населения и сконцентрированы главные промышленные и сельскохозяйственные потенциалы. Около трети регионов страны имеют низкую, менее 6 тыс. куб. м /год, обеспеченность водными ресурсами. К таким регионам относятся: Московская, Брянская, Орловская, Белгородская, Саратовская, Воронежская, Курская, Челябинская области, Мордовия, Калмыкия, Краснодарский край и др. Использование водных объектов носит комплексный характер. Забор свежей воды из водных источников в год составляет более 64 куб. км, в том числе промышленностью – 58,8%, ЖСК – 21, сельским хозяйством – 19,4 и прочими пользователями – 0,8%. Ежегодно в поверхностные водные объекты сбрасывается до 52 куб. км сточных вод. Наибольшие составляющие сбрасываемых сточных вод дают промышленные предприятия (63,1%), ЖКХ (24,9%) и сельское хозяйство (11%)⁵.

В СССР существовала мощная водохозяйственная система страны, представленная десятками тысяч сооружений, водохранилищами, 3 тыс. км каналов для перераспределения стоков. Объем ее основных производственных фондов превышал 300 млрд руб. В настоящее время водохозяйственный комплекс находится в состоянии системного кризиса.

Основные производственные фонды водохозяйственного назначения распределяются следующим образом:

5. Кривошей В.А., Коренева И.Б., Михеев Н.Н. К вопросу о совершенствовании организации управления водохозяйственным комплексом Российской Федерации. Интернет-ресурс: [analitica.pdf](#). С.2.

сельское хозяйство – 28,9%, промышленность – 27,1, ЖКХ – 20, гидроэнергетика – 14,6, водный транспорт – 5,7, рыбное хозяйство – 2%. В федеральной собственности находятся гидротехнические сооружения комплексного назначения, расположенные на водных объектах двух или более субъектов РФ, а также находящиеся на трансграничных водных объектах международного значения (1931 ед.). К собственности субъектов РФ относятся 7675 сооружений территориального значения. К негосударственной собственности (муниципальной, юридических и физических лиц) относятся сооружения, обеспечивающие использование воды и ее подготовку к производственному процессу, сооружения объектов энергетики и др. – 16087 ед.⁶

За годы российских реформ произошло существенное загрязнение водных объектов, осуществлялось их нерациональное использование, а также наблюдался недопустимо большой забор воды (до 50% при допустимой норме не свыше 10%). Общий ежегодный ущерб от загрязнения воды за последние два десятилетия превышает 100 млрд рублей (в действующих ценах).

В связи с этим проблема экологического состояния водных объектов должна быть выделена как одна из основных составляющих государственной экономической и социальной безопасности России и должна рассматриваться как «болевая точка», а водная отрасль – как важнейший стратегический сектор российской экономики. Именно в этой сфере развитие института государственно-частного партнерства должно, прежде всего, рассматриваться под углом зрения социальной ответственности государства и бизнеса за нормальные условия жизнедеятельности всех россиян.

Такое сотрудничество должно строиться на новых принципах взаимодействия государства и бизнеса, при без-

6. Там же. С.4

условном приоритете общегосударственных интересов, как определяющих существование всей сложной системы. На государственном уровне нужно установить приоритет охраны водных объектов в процессе их использования. Дело в том, что увеличившаяся антропогенная нагрузка на водные объекты, низкая эффективность работы большинства очистных сооружений, массовые нарушения природоохранного законодательства привели к тому, что сегодня практически все наши крупные реки относятся к категории загрязненных или умеренно загрязненных.

Весь водохозяйственный комплекс – сложная структура, управляемая многими ведомствами со своими интересами и целями. В настоящее время в Российской Федерации не существует единой системы управления комплексом; координация не осуществляется. Нет и тесного взаимодействия между федеральным центром и субъектами РФ. Водопользователи полностью отстранены от участия в управлении водным хозяйством. Отмечаются неоправданно высокие затраты и неэффективность использования водных объектов. Реконструкции и капитального ремонта требуют 23% сооружений. Более 1400 гидротехнических станций находятся в аварийном состоянии. Подавляющее большинство собственников и эксплуатирующих организаций не выполняют требования ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (1997 г.): не проводится мониторинг технического состояния и ремонт объектов, а также подготовка сооружений к пропуску паводков. Много бесхозных напорных сооружений, построенных без документации. К тендерам за право использования водных ресурсов допускаются непрофессионалы, не знающие специфики данной сферы.

Водный кодекс РФ, введенный в действие с 01.01.2007 г. и носящий на сегодняшний день скорее политический характер, предусматривает меры, направленные на смещение центра тяжести в управлении водохозяйственным комплексом в сторону субъектов РФ. В связи с этим нарушает-

ся целостность системы управления ВКХ: сегодня у нас 87 субъектов РФ. Волжский бассейн, например, будет управляться 38-ю субъектами РФ, на реке Кубань имеются 5 крупных гидроузлов, принадлежащих разным ведомствам.

В декабре 2010 г. в России принята Водная стратегия для России до 2020 г., основными целями которой являются: улучшение здоровья, рост продолжительности жизни россиян и превращение водной отрасли в современный, динамично развивающийся и прибыльный сектор экономики. *Создание современной инфраструктуры в сфере коммунального хозяйства — это обязательное условие и важнейшая предпосылка экономического развития страны.* Для решения поставленных задач и модернизации данной сферы потребуются значительные капитальные вложения. В связи с тем что государство отказалось от централизованного финансирования систем водоснабжения, а муниципальным бюджетам не хватает своих финансовых средств на создание и развитие сетей водоснабжения и обеспечение надлежащего качества питьевой воды, необходимо в данную сферу привлечь дополнительные инвестиции, используя различные формы государственно-частного партнерства.

Ситуация осложнена тем, что развитие института государственно-частного партнерства в водохозяйственном комплексе тормозится из-за отсутствия государственной программы модернизации российской экономики — с четко поставленными целями, с заданными количественными и качественными показателями. Они необходимы для того, чтобы путем мониторинга можно было отслеживать степень достижения намеченных результатов реализации программ. Программы должны быть известны всему населению и участникам рынка, причем выбирать между экономически эффективными и социально значимыми проектами нужно на государственном уровне. Как показал кризис 2008–2009 гг., фактор государственного контроля должен возрасти.

Сложности использования механизма ГЧП в водохозяйственном комплексе связаны еще и с тем, что отрасль монополизирована, и из-за этого здесь очень высоки коррупционные риски. Мировая база данных свидетельствует о том, что самая низкая степень конкуренции среди инфраструктурных отраслей именно в сфере водоснабжения. При проведении большинства тендеров конкуренции не наблюдалось.

Для развития национального рынка в области использования водных ресурсов на базе механизма государственно-частного партнерства прежде всего необходимо: повысить роль институтов гражданского общества, а также учитывать:

- взаимозависимость экологической и социальной среды и их состояния
- зависимость водных объектов от природных катаклизмов
- разные уровни регионального развития (в том числе финансовых возможностей регионов)
- избыточность или недостаточность инженерных инфраструктур в разных регионах
- необходимость больших капитальных вложений на начальных стадиях проектов, требующих в связи с этим долгосрочных соглашений
- повышенные риски, связанные с отсутствием достоверных данных о реальном состоянии систем водоснабжения и водоотведения

При реализации проектов в водоснабжении и водоотведении каждый конкретный случай обязательно должен находить отражение в условиях концессионных соглашений, учитывая особенности объекта концессии. Необходимо использовать современные подходы и схемы концессионных соглашений с учетом местных условий, учитывать единство водного объекта и гидротехнических сооружений.

Большинство проектов в сфере использования водных ресурсов имеют высокую капиталоемкость при невысо-

ком уровне текущих затрат. Срок окупаемости инвестиций в ВХК больше, чем в сфере материального производства. Поэтому финансирование большинства концессионных проектов может осуществляться лишь за счет долгосрочных кредитов.

Необходимый объем инвестиций только в инфраструктуру в России оценивается в 1 трлн долл.⁷ Реально решить эту проблему можно лишь с помощью частного бизнеса. К сожалению, на сегодняшний день в нашей стране природные ресурсы используются частным бизнесом в своих интересах и говорить о цивилизованном партнерстве пока не приходится. Сложившаяся система олигархического капитализма, действующая в рамках сырьевой модели экономики, не заинтересована делиться с малым и средним бизнесом своими сверхдоходами. ГЧП могло бы стать альтернативой намеченной второй волне приватизации. «Массовое развитие государственно-частного партнерства может действительно стать эффективным вариантом использования собственности без продажи ее в частную собственность, но для этого необходимы политическая воля и четкий симбиоз интересов»⁸.

В водохозяйственном комплексе серьезной проблемой, препятствующей нормальному функционированию механизма государственно-частного партнерства, являются высокие риски. Повышенные риски в этой отрасли связаны с целым рядом факторов: климатических, экономических, политических, социальных, в том числе и с так называемым человеческим фактором, и др.

Если крупные частные компании и государственные корпорации пользуются значительными государственными привилегиями, то средний и малый бизнес, к сожалению, в настоящее время лишен такой возможности и, как правило, должен выживать сам. На наш взгляд, до тех пор, пока про-

7. <http://ppi.worldbank.org>.

8. Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства. М: ИЭ РАН, 2010. С.16.

цедура проведения тендеров не будет прозрачной, пока не будут уравнены в праве доступа к тендерам представители малого и среднего бизнеса, пока не будет создана реальная конкурентная среда на внутреннем рынке, вряд ли удастся повысить качество предоставляемых услуг населению, причем по разумным, а не по монопольным ценам на водные ресурсы. Без создания здоровой конкурентной среды в ВХК, без повышения роли институтов гражданского общества не представляется возможным не только решить стоящие перед отраслью задачи, но и улучшить экологическую ситуацию в стране, связанную с загрязнением окружающей среды, особенно по отдельным регионам.

Как показали результаты российских реформ, в сфере использования богатейших природных ресурсов фактор государственного контроля должен возрасти. При этом очень важно разграничить функции управления и контроля, сохранить контрольные функции за государственными, региональными и муниципальными органами управления, соблюдая принцип взаимной координации деятельности центральных и местных властей.

В своей книге «Россия: поиск самоопределения» Л.И. Абалкин писал: «Помочь России нельзя, даже при наличии искреннего желания. Путь к возмужанию и зрелости она должна проделать сама. Да и все необходимое для этого у нас есть: природой во всей ее неповторимой красоте и богатстве кладовых Россия не обделена... недостает разума и согласия»⁹.

9. Абалкин Л.И. Россия; поиск самоопределения. М.: Наука, 2005. С. 8.

А.Н. СВИРИНА,
к.э.н., в.н.с. ИЭ РАН

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
МЕХАНИЗМОВ ТРАНСФЕРА
ТЕХНОЛОГИЙ В РОССИИ
С УЧЕТОМ ПОЗИТИВНОГО
ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

Одним из векторов развития экономики страны является рост инновационного потенциала высшей школы и взаимодействие ее с бизнесом. В связи с этим необходимо искать возможные пути преодоления имеющихся барьеров на пути создания и укрепления инновационного взаимодействия российских учебных, научных и производственных структур. Понимая тот факт, что на сегодняшний день действие организационных, экономических и правовых механизмов не всегда способно обеспечить это взаимодействие на этапах от бизнес-идей, создания новых технологий до реализации собственно инновационной продукции, следует, на наш взгляд, использовать позитивный опыт в этой сфере, апробированный в развитых странах, и адаптировать его к российским условиям.

В практике экономически развитых стран ключевыми, инновационными структурными подразделениями, которые обеспечивают продвижение разработок на рынок, являются организации-посредники рынка инноваций, зачастую возникающие в рамках или при участии ведущих университетов и научных бюро (НИИ). Это, собственно, так называемые центры трансфера технологий, задачей которых является передача разработанных в университетах и научных центрах технологий в промышленность. Такая передача, как правило, может осуществляться с использованием двух механизмов: путем продажи лицензий предприятиям на технологии и путем создания малых предприятий (стартапов) на основе разработанной технологии. Известно, что деятельность, связанная с трансфером технологий, является высоко риско-

вой. В России до сих пор примеров успешной организации процесса трансфера технологий как в вузах и НИИ, так и в независимых компаниях остается крайне мало. Одна из основных причин — отсутствие стартового капитала для начала деятельности таких центров. Другой важной проблемой является отсутствие опыта в данной области деятельности, что существенно снижает успешность и без того высокорискового процесса трансфера технологий в России по сравнению с зарубежными странами.

Основными причинами невосприимчивости российской экономики к высоким технологиям считаются отсутствие средств у предприятий, дорогие кредиты и высокие риски, препятствующие получению кредитов. Такая аргументация не учитывает влияния всей совокупности институциональных ограничений инновационного рынка, а также механизмы участия науки в процессе производства и реализации инноваций. Термин «посредник» в сознании многих настолько прочно связан с негативными экономическими взаимодействиями, что зачастую это представление ставит барьеры на пути продвижения научных разработок на рынок. Между тем инновационная инфраструктура включает в свой состав не только производственно-технологические (технопарки, бизнес-инкубаторы, ИТЦ), информационные и финансовые структуры (специальные фонды, ориентированные на поддержку инноваций, или венчурное финансирование), системы сертификации, но и «посредников», занимающихся патентованием, лицензированием, коммерциализацией интеллектуальной собственности, консалтингом, маркетингом инноваций. В практике экономически развитых стран, таких как США, Великобритания, Япония и др., организации-посредники рынка инноваций, получившие название Industrial Liaison Officers (ILO), создаются как под эгидой государства, так и при участии университетов или непосредственно в их структуре¹.

1. Малахов А.А. Зарубежная практика взаимодействия университетов с инновационным сектором экономики // Экономические науки. 2011. № 10.

Как в США, так и в Японии университеты являются главными центрами фундаментальной науки (в США они осваивают 62% затрачиваемых на этот вид инновационных разработок средств, а в Японии – 46,5%). Мощный потенциал фундаментальной науки в американских университетах, подкрепленный солидной финансовой помощью государства, тесное сотрудничество между университетами и промышленностью, жесткая защита прав интеллектуальной собственности были основными факторами, обеспечившими подъем американской экономики после трудностей начала 80-х годов XX в. Тесное взаимодействие университетов с промышленностью привело к созданию таких новых отраслей, как биотехнология и информационная технология. Закон Бея – Доула о специальных мерах по оживлению промышленной активности, позволивший университетам получать патенты на изобретения и продавать лицензии на инновации, полученные в ходе инновационных разработок, финансируемых правительством, сыграл в этом большую роль, подталкивая ученых университетов к передаче технологий в промышленность.

Стимулом для активного сближения зарубежных университетов с промышленными предприятиями стало значительное снижение финансирования научной деятельности из государственных источников. Преимущественное финансирование университетских НИР из государственных источников долгое время ориентировало университеты на главного заказчика исследовательских услуг – государство. Отход государства с позиций главного заказчика заставил университеты активнее искать других возможных потребителей своих услуг, среди которых наиболее интересными как в плане постановки возможных задач, так и в плане финансовой состоятельности и уже имеющегося опыта взаимодействия представлялись промышленные предприятия и бизнес. Действительно, если взять пример США, то именно на период с 1980 по 1989 г., когда финансовая поддержка научной деятельности университетов сократилась до

58%, приходится создание около 60% всех существующих совместных промышленно-исследовательских центров. При этом наибольшая активность в инициировании создания этих центров приходилась именно на университеты.

Обзор деятельности крупнейших американских корпораций в области исследований и разработок, проведенный в 2002 г. Промышленным исследовательским институтом (Industrial Research Institute), показал, что большинство корпораций собираются изменить направления своей политики от проведения собственных фундаментальных исследований и развития существующих технологий к созданию новых бизнесов. Тем самым намечается тенденция к аутсорсингу данной деятельности — размещению заказов на проведение фундаментальных исследований в университетах, а также к созданию новых альянсов с другими участниками рынка исследований и технологий, в том числе и с университетами (из отчета Национального научного фонда — NSF, 2004).

Опыт и успехи американских университетов в области коммерциализации исследований послужили хорошим примером для изменения ситуации в других развитых странах. С середины 90-х годов в большинстве стран ОЭСР были внесены изменения в политику распределения прав на интеллектуальную собственность, создаваемую в ходе научных исследований. Если раньше владельцем всех научных результатов было государство, то с этого момента, согласно принятым изменениям, университеты и общественные исследовательские организации получили право распоряжаться интеллектуальной собственностью самостоятельно. Более того, во многих странах были также внесены изменения в патентную политику, трудовое законодательство, условия выдачи исследовательских грантов и административные процедуры структур, занимающихся лицензированием (NSF, 2004).

В перечень наиболее часто используемых практик институционального строительства входит создание офисов

(ILO, OTL), обеспечивающих взаимодействие университета с промышленными заказчиками, офисов по передаче технологий, созданных в результате научно-исследовательской деятельности, или инновационных центров.

Опыт работы ILO в Великобритании и OTL (офис по лицензированию технологий) в США для российских НИИ и университетов весьма поучителен. Оксфордским университетом (Великобритания) совместно с региональными органами управления создано восемь ILO. В большинстве университетов Великобритании это небольшие службы, организованные, как правило, на основе совместительства ученых-разработчиков. Условия создания и финансирования ILO, принципы взаимодействия этих служб с разработчиками и университетом-учредителем могут различаться. Одни финансируются только за счет средств факультетов университета, другие – в основном за счет привлеченных средств; в одних есть собственные юристы и патентные поверенные, в других – прибегают к услугам специализированных бюро. Но всех их объединяют значительная роль разработчиков, учредительство университета и выполняемая функция: управление интеллектуальной собственностью².

Старейшая оксфордская компания – «ISIS Innovation», работающая на рынке инноваций с 1988 г., берет на себя важнейшие функции управления интеллектуальной собственностью: выявляет потенциальную охраноспособность научных разработок и эффективность патентования; несет издержки по охране интеллектуальной собственности; выявляет потенциальных лицензиатов, работая в интересах исследователей и университета. Первая задача, которую решает «ISIS», – поиск ответа на сложный и тонкий вопрос о патентоспособности разработки и целесообразности регистрации заявки на патент. Успешность решения этой задачи зависит от квалификации патентных поверен-

2. Гибсон М., Афонин А. Бизнес и высшее образование: опыт взаимодействия в Великобритании// Архив. 2004. № 4.

ных, их тесного взаимодействия с разработчиками, вплоть до определения порядка сохранения конфиденциальности.

Для выполнения второй задачи проведения маркетинга необходимо оценить заинтересованность инвесторов в данной разработке, в поддержке практического воплощения патента. При Оксфордском университете существует экспертный совет – объединение «Оксфордские инновации», состоящий из представителей ведущих компаний и потенциальных инвесторов. Члены этого объединения дают оценку каждого зарегистрированного патента. Только после этого реализуется маркетинговая программа каждой разработки. Достаточно часто «ISIS» принимает решение о целесообразности создания фирмы по производству инновационного продукта. «ISIS» поддерживает эти фирмы в период их становления, предоставляя различного рода услуги.

Поскольку «ISIS» несет все издержки по управлению интеллектуальной собственностью, исследователи и университет передают этой компании все свои права на разработку. Такие условия требуют доверительности отношений посредника и разработчика, закрепленных в четко прописанных контрактах, соглашениях, процедурах работы компании. Устав Оксфордского университета также прописывает потенциальные права на интеллектуальную собственность, их распределение и распределение лицензионного дохода между университетом, кафедрой, изобретателем и компанией. Компания получает 30% чистого лицензионного дохода, который направляется на погашение издержек по патентованию и другие юридические издержки управления собственностью. Подобная практика существует и в других университетах. В Великобритании ИО действуют в трети университетов.

Организация процесса трансфера технологий в ведущих технологических университетах США имеет свои специфические особенности. Рассмотрим их на примере Стэнфордского университета (США). Офис по лицензированию технологий (OTL) является структурным подраз-

делением этого университета, потому доходы от продажи лицензий распределяются только между ними в соотношении: 15% выручки получает ОТЛ, 85% получает университет. При этом 85% университета распределяются поровну между изобретателем, кафедрой и факультетом. И те 15% выручки, которые получает ОТЛ, позволяют этому подразделению не просто находиться на самообеспечении, а быть прибыльной единицей университета. Получаемые 15% выручки существенно повышают текущие годовые расходы ОТЛ, не включающие патентование. Годовой бюджет ОТЛ на текущие расходы составляет ~ 5 млн долл. США. При этом ОТЛ дополнительно выплачивает ~ 6 млн долл. на заявку и поддержание патентов, но ОТЛ старается, чтобы часть затрат брали на себя лицензиаты. Необходимо отметить, что данная формула распределения прибыли весьма разумна, т.к. в процессе успешной коммерциализации изобретения заинтересованы сразу несколько участников, каждый прилагает определенные усилия, и вероятность успеха повышается. Подобная формула вполне применима к российским университетам, однако ее введение может встретить определенное сопротивление, в первую очередь со стороны изобретателей. В связи с этим параллельно с введением подобной формулы нужно проводить разъяснительную и образовательную работу в области трансфера технологий с изобретателями.

ОТЛ Стэнфордского университета зарабатывает на продаже лицензий и на продаже акций компаний, которые расплатились с ОТЛ акциями за лицензии. Доход от продажи лицензий существенно выше, чем от продажи акций компаний, поэтому для ОТЛ выгоднее заниматься продажей лицензий, а не коммерциализацией разработок путем создания стартапов, т.к. доход от роялти существенно превышает доход от продажи акций компаний. Однако сегодня в Стэнфордском университете создается все больше и больше стартапов. Стартапы, как правило, создаются как отдельные организации со своим юридическим лицом,

а университет уже оказывает некоторые услуги этим стартапам. Поскольку ИС, созданная в стенах университета, принадлежит университету, то стартап компания, созданная на основе технологии, разработанной в университете, вынуждена покупать лицензию у университета. Раньше лицензии стартапам передавались только за деньги, сейчас же ОТЛ часто принимает акции вместо денег.

Коммерциализация разработок путем создания стартап компании обычно включает следующие виды деятельности: разработку бизнес-плана, помощь в организации компании, поиск инвестиций для начальной стадии, помощь в найме персонала и др. Прибыль при таком виде деятельности достигается путем продажи акций стартапа, которыми часто стартап расплачивается за лицензию университету. Коммерциализация технологий путем создания стартапов, безусловно, сложнее лицензирования технологий, но и приносит большую прибыль в случае успеха (который, однако, достигается не столь часто).

В России посреднические фирмы и организации в области интеллектуальной собственности и трансфера технологий работают по иной схеме. Они предпочитают предоставлять только консалтинговые услуги и не берут на себя расходы и ответственность по управлению интеллектуальной собственностью. Такая направленность деятельности посреднических фирм, помимо высоких рисков вложений и отсутствия у посредников средств на оплату экспертизы и патентования, возможно, связана с неприятием передачи прав интеллектуальной собственности посреднику, а также с квалификацией и опытом специалистов, работающих в данной области бизнеса.

Ключевыми специалистами ОТЛ являются специалисты по лицензированию, которые распределены на несколько команд по два человека: старший специалист (как правило, имеет степень МБА и специализируется на нескольких областях науки и техники) и помощник. Помощник необходим для выполнения рутинной работы,

чтобы дать возможность основному специалисту сосредоточиться на основных, критических аспектах лицензирования. Члены команд имеют техническое образование в различных областях техники, а также знания и опыт в маркетинге. Важно, что ОТЛ практически не имеет в своем штате специалистов по патентованию, а нанимает этих специалистов извне, когда это необходимо, и оплачивает им их услуги. С патентными поверенными взаимодействует все тот же специалист по лицензированию. Это одна из принципиальных позиций ОТЛ, которую признали и внедрили у себя другие университеты: не строить офис по лицензированию вокруг патентных поверенных, поскольку процесс лицензирования и заключения сделок требует других навыков, которых может не быть у патентных специалистов.

Специалисты по лицензированию, вокруг которых построен основной процесс, имеют степени в науке и инженеринге, а также опыт работы в промышленности, преимущественно в маркетинге, и в лицензионной работе. Они должны эффективно взаимодействовать с учеными, менеджерами, патентными поверенными, а также государственными чиновниками. Они должны уметь работать независимо, уметь эффективно заключать сделки и успешно управлять проектом.

Проблема кадров для российских вузов в вопросе по лицензированию является одной из острых, т.к. специалистов, подобных специалистам в Стэнфорде, в России практически нет. В России специалисты по лицензированию в том понимании, в котором они существуют, занимаются в основном только юридической стороной вопроса. Подготовка специалистов для инновационной сферы в России находится не на должном уровне, поэтому единственным решением кадрового вопроса могут быть стажировки в зарубежные вузы, обучение там на более длительной основе отдельных специалистов (например, МБА), а также обучение в России уже в процессе работы. Ассигнования, выделенные в рам-

ках постановления правительства РФ № 219 от 9 апреля 2010 г., позволяют это.

Что касается специалистов по вопросам патентования изобретений, то в России решение вынести эти службы за организации выглядит неоднозначным. Во-первых, в вузах и НИИ остались отделы интеллектуальной собственности, в которых работают такие специалисты, и обращение к ним может быть дешевле, чем обращение в патентные бюро. Эти специалисты могут быть хорошо осведомлены в технических вопросах, но не достаточно компетентны в вопросах маркетинга изобретений. С работниками внешних патентных бюро возможна ситуация обратная. Во-вторых, система патентных бюро в России не достаточно сильно развита, и даже в дорогих бюро не всегда можно найти высококвалифицированного специалиста. Поэтому вопросы со специалистами по патентованию должны решаться в каждом случае индивидуально в зависимости от ситуации. Например, решением может стать сотрудничество внутреннего и внешнего патентных специалистов.

В конце 90-х годов появились отечественные посредники, занимающиеся поиском потребителя разработки, а также инвестиций в инновации. Так, старейшая российская фирма в сфере зарубежного патентования – коллективный поверенный РАН «Союзпатент» – может взять на себя поиск потенциальных пользователей изобретений, которые собирается патентовать за границей российская организация. Потенциальный потребитель оплачивает патентование и получает право первого покупателя лицензии. За последние пять лет число заявок на изобретения, подаваемых ежегодно на изобретения научными учреждениями РАН в «Роспатент», выросло с 483 до 601. В области зарубежного патентования количество изобретений, запатентованных учреждениями РАН за границей, хотя и выросло с 20 в 1996 г. до 101 в 2000 г., но эти показатели мизерны по сравнению с масштабами патентования изобретений в США. За последние тридцать лет количество патентов, получен-

ных американскими вузами, возросло практически в 10 раз: если в 70-е годы количество университетских патентов в год составляло 250–350, то в 2001 году университеты США получили более 3200 патентов (NSF, 2004). Всего, по сведениям Ассоциации университетских менеджеров по передаче технологий, в период с 1993 по 2000 г. американские университеты получили 20 000 патентов и создали более 3 000 новых производственных компаний.

Другие важные особенности деятельности ОТЛ – обязанность ученых университета отправлять в ОТЛ описания всех созданных ими изобретений, которые имеют потенциал патентования и коммерциализации, а также то, что ОТЛ имеет сильные связи как с учеными из университета, так и с представителями промышленности, что облегчает процесс трансфера технологий.

Когда описание изобретения приходит в ОТЛ, оно становится кейсом, который управляется с самого начала и до конца одним из специалистов по лицензированию. Специалист определяет, можно ли выдать патент на изобретение, и если да, то подлежит ли лицензированию, и если да, то может ли оно генерировать достаточные роялти, чтобы покрыть затраты в сумме 10 тыс. долл. США на подачу заявки на патент. Затем этот же специалист разрабатывает маркетинговую стратегию, показывает изобретение потенциальным покупателям лицензии и заключает сделку. Таким образом, процесс лицензирования в ОТЛ включает несколько фаз: раскрытие изобретения, оценка изобретения, маркетинг (разработка маркетинговой стратегии), разработка стратегии лицензирования и заключение лицензионного договора, пользование опционом (если необходимо), патентование изобретения, управление взаимоотношениями с компанией-лицензиаром. Введение подобной методологии лицензирования в российских вузах вполне приемлемо, поскольку позволяет снизить риски, упорядочить и структурировать процесс, а ассигнования, полученные вузом по постановлению правительства РФ №219 от

09 апреля 2010 г., позволяют осуществить этот процесс и набраться опыта.

К разработке и реализации программ научно-технического сотрудничества между частным сектором, наукой и государством в Японии приступили позже, чем в других экономически развитых странах. Это позволило Японии при подготовке собственной стратегии глубоко изучить, обобщить и адаптировать к своим условиям перенятые прежде всего у США и стран Запада методы создания и развития научно-технического сотрудничества между промышленностью, наукой и государством. Модель инновационной системы США отчетливо повлияла на японскую политику в этой области (в частности, в сферах патентования и лицензирования) в ходе преобразований в 90-х годах. Так был продублирован закон Бея–Доула (Закон о специальных мерах по оживлению промышленной активности, вступил в силу в 1999 г.), позволив университетам получать патенты на изобретения и продавать лицензии на инновации, полученные в ходе разработок, финансируемых правительством. В 1998 г. вступил в силу закон «О развитии организаций лицензирования технологий (ОЛТ)» (Technology Licensing Organization – TLO), а во всех больших университетах организованы отделы передачи технологий. Этот закон позволил компаниям пользоваться результатами научно-исследовательской деятельности университетов при посредничестве специально создаваемых организаций, призванных заниматься посреднической деятельностью между вузами и промышленными предприятиями. В 2004 г. национальные университеты были инкорпорированы, большинство из них приняло систему, в соответствии с которой все сотрудники заключали с университетом контракт, обязуясь раскрывать свои изобретения членам факультета и передавать его в собственность университета. Как и в США, изобретатель сохраняет патентные права, если других вариантов не оговорено³.

3. Масленников Н. Научно-техническое сотрудничество промышленности, науки и государства: опыт Японии // Вестник ИЭ РАН. 2008. № 3.

В Японии ОЛТ – это государственные организации, которые являются ключевым звеном, связывающим университеты с промышленными предприятиями, и оказывают поддержку научным сотрудникам в патентовании продукции или же технологий, разработанных в ходе их научно-исследовательской деятельности, а затем передают технологии частным компаниям, т.е. служат посредниками между учеными и предпринимателями. Новые отрасли, рождающиеся в результате научных исследований, создаются при помощи ОЛТ, и часть доходов от этих предприятий идет ученым, проводившим эти исследования. Финансирование обеспечивает дальнейшую научно-исследовательскую деятельность в университетах. Таким образом, ОЛТ стоят в центре цикла сотрудничества между промышленностью и наукой (рис.). В соответствии с законом «О развитии организаций лицензирования технологий» 1998 г. ОЛТ могут получать финансовую поддержку в виде субсидий. Они частично или полностью освобождаются от выплат роялти.

Первой в Японии ОЛТ стал Центр разработки высоких технологий (Center for Advanced Technology Incubation (CASTI) при Токийском университете. CASTI представляет Токийский университет во всех сложных процедурах, связанных с подачей патентных заявок и передачей технологии частным компаниям. К концу 2002 г. CASTI подал 582 патентные заявки. Он также заключил 102 контракта с частными компаниями и получил около 260 млн иен в качестве роялти.

Особенностью функционирования ОЛТ в Японии в отличие от большинства экономически развитых стран Запада, где сотрудничество между промышленностью, наукой и государством осуществляется преимущественно путем создания исследователями из университетов и научно-исследовательских организаций венчурных предприятий, является их роль в качестве связующего звена между компаниями и научно-исследовательскими и образователь-

ными учреждениями. Преимущество подобной системы заключается в том, что ученые могут полностью посвятить себя своей работе, не отвлекаясь на патентование своих изобретений, на поиск компаний, кому их можно было бы предложить и т.п. Предпринимателям же, в свою очередь, также удастся сэкономить время и средства на поиск необходимых им научно-технических достижений.

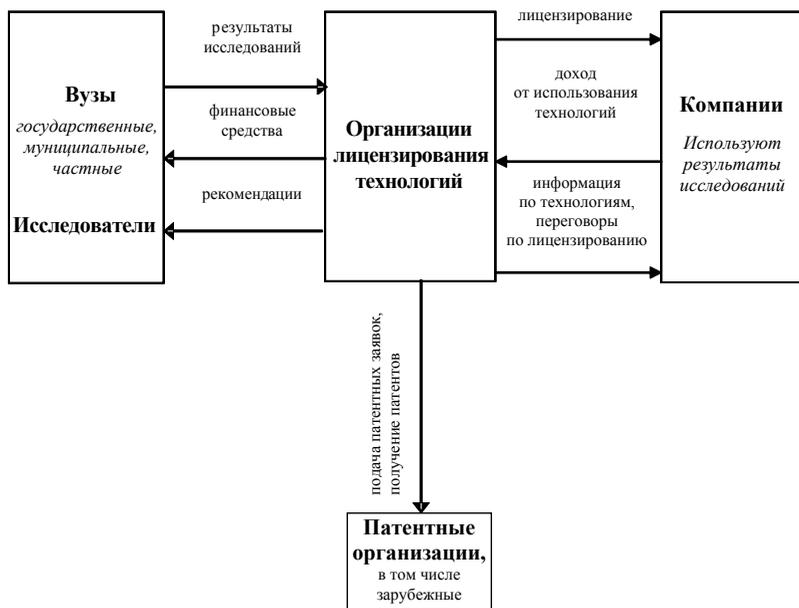


Рис. Организация лицензирования технологий

За рубежом накоплен большой опыт в области трансфера технологий из вузов в промышленность, который необходимо использовать российскими вузами при планировании деятельности своих инновационных структурных подразделений. Вузы могут использовать механизмы лицензирования и создания стартапов для передачи разработок в промышленность, они должны:

- разработать механизмы распределения выручки между всеми участниками процесса

- уделить серьезное внимание поиску и подготовке специалистов для центров трансфера технологий
- разработать и использовать методологию работы с глубокой экспертизой, снижающую риски
- предусмотреть меры, снижающие стоимость работ центра трансфера технологий (например, патентовать частично за счет средств будущего лицензиата)
- устанавливать и поддерживать тесные взаимоотношения с промышленностью
- уметь подбирать высококвалифицированный менеджмент

Таким образом, зарубежный опыт организации инновационного взаимодействия учебных, научных, посреднических компаний по трансферу технологий и производственных структур позволяет сделать вывод, что указанное взаимодействие в своем потенциале имеет широкое разнообразие форм, направлений и путей реализации совместного сотрудничества и партнерства. При этом не вызывает сомнений, что слепое копирование зарубежного опыта в условиях современной России невозможно. Этому есть объяснения: несовершенство законодательства, коррупция, неразвитость фондового рынка, ослабевший за годы реформ производственный сектор, отсутствие честной конкуренции, недостаток высококвалифицированного менеджмента и другие. Требуется глубокий анализ и учет специфики адаптации апробированных механизмов в практике отдельных вузов, научных центров и производственных предприятий.

Э.Д. МАТВИЕВСКАЯ,
к.э.н., с.н.с. ИЭ РАН

РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В БЫВШИХ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ
СТРАНАХ–ЧЛЕНАХ ЕС

Взаимодействие государства и частных компаний при решении общественно значимых задач имеет относительно давнюю историю.

Такая форма зародилась в конце 80-х—начале 90-х годов в Великобритании, где появилась модель «частной финансовой инициативы», при которой финансовые вложения частного инвестора возвращались ему через арендную плату, вносимую государством за эксплуатацию объекта.

В последующие годы она стала активно распространяться в других странах и получила на Западе название «Public-private-partnership», сокращенно «PPP». В России она соответственно получила сокращенное название ГЧП (государственно-частное партнерство).

В Европейском союзе (ЕС) пока нет единого подхода к определению понятия «государственно-частное партнерство». В общем плане под него подпадают формы кооперации между государственными управляющими подразделениями и частным бизнесом, направленные на обеспечение финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказание различных услуг. Важность данного вида партнерства возрастает с каждым днем. Однако отдельные страны ЕС подключены к нему в очень разной степени.

В наибольшей степени рынок ГЧП сформирован в таких странах, как Великобритания, Франция, Германия, Испания. В этот процесс постепенно включаются и бывшие социалистические страны Центральной и Восточной Европы, позднее вступившие в Евросоюз. В 2010 г. этой группой стран

было заключено 6 сделок по ГЧП стоимостью до 150 млн евро (в предшествующем 2009 г. – 2 сделки на сумму в 2 млрд евро).

Специалисты считают, что новые страны–члены ЕС, такие как Венгрия, Чехия, Словакия, Хорватия, Польша, отстающие в развитии своей инфраструктуры, нуждаются в разработке и реализации совместных проектов, прежде всего в сфере автодорожного строительства. Именно с него начиналось развитие ГЧП в наиболее преуспевающих в данной сфере странах.

Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, правительством Венгрии в рамках классической структуры ГЧП были построены автомагистрали, в конечном итоге связавшие между собой три столицы: Вену, Будапешт и Братиславу, а также Будапешт с границей Югославии. Однако окупаемость этих дорог оказалась очень низкой: доход от первоначальной платы за проезд составлял всего около 50% от прогнозируемого варианта. В результате государству пришлось предоставить концессионеру субсидии, покрывающие потери в связи со слишком низкими объемами движения по этим магистралям в течение ближайших шести лет после их открытия.

В Польше также на основе концессионных процедур было построено более 2300 км автомагистралей, в частности, магистрали Гданьск–Торунь и Катовице–Краков. И там тоже возникла необходимость для правительства принять долю ответственности за часть риска, прежде всего в первые годы после открытия автострады.

Примером эффективного межгосударственного ГЧП является проект расширения и модернизации международного аэропорта в Варшаве, через который проходило более 85% всех пассажиров международных авиарейсов. Без привлечения частного капитала и различных ноу-хау реализовать такой проект для страны оказалось невозможным. По результатам открытого европейского конкурса в качестве частного партнера проекта выступила немецкая фирма

«Хохтиф АГ», разработавшая специальную модель финансирования ГЧП для аэропортов. Был также сформирован консорциум, куда вошли средние предприятия Польши и Германии. Частное финансирование обеспечивал консорциум банков, возглавляемый АО «Ситибанк». Получателем кредитов и государственным партнером проекта выступало агентство «Польские аэропорты – PPL». Стоимость данного проекта составила 153,4 млн евро. До 80% его финансирования по принятой модели пришлось на частную сторону. Государственная польская авиакомпания LOT была включена в частное кредитное соглашение об обеспечении гарантий и в соглашение об использовании аэропорта. Оправдавшая себя система в дальнейшем использовалась при реконструкции аэропортов других городов.

Нужно также отметить, что проекты по привлечению частных инвестиций в расширение сети автомагистралей, модернизации портов и аэропортов зачастую реализуются на основе структурного содействия со стороны органов ЕС.

Имеют место также и неэффективные проекты ГЧП. Прежде всего, из-за просчетов со стороны государства. Так, в Чехии была попытка при помощи ГЧП реализовать проблемный инфраструктурный проект по сооружению автобана D47 протяженностью 80 км в сотрудничестве с зарубежным частным разработчиком, который предложил на первый взгляд привлекательный проект. На деле же оказалось, что предложенная им структура финансирования в конечном счете сводилась к перекладыванию всех рисков на государственные органы. В результате чешское правительство вынуждено было разорвать договор по данному проекту и выплатить по нему значительную неустойку. Из данного случая следует вывод, что в сфере ГЧП существует потенциальная опасность рисков и проблем, если государственный партнер недостаточно опытен и плохо подготовлен¹.

1. Компьютерный ресурс: [http:// www.ppp-russia.ru/analytics](http://www.ppp-russia.ru/analytics)

Проанализировав ситуацию, аналитики пришли к выводу, что в указанной группе стран существуют определенные лимитирующие данный процесс условия. В частности, назывались следующие обстоятельства: слабость национального рынка капитала, слишком медленный рост общих доходов населения, ограниченные возможности автомобилистов – пользователей автотрасс, низкая активность иностранных инвесторов. Некоторые другие проекты ГЧП в этих странах, наоборот, оказались весьма успешными: это строительство нового терминала аэропорта в Варшаве, создание муниципальных сетей водоснабжения в Чехии, Польше, Венгрии, Болгарии, а также обеспечение переработки отходов в Болгарии и налаживание работы общественного транспорта в Венгрии в городе Будапеште.

К концу первого десятилетия XXI века сфера применения ГЧП в странах ЕС заметно расширяется. В нее вовлекаются прежде всего образовательная сфера, здравоохранение, городская инфраструктура. Таким образом, в 2010 г. не транспортная составляющая (это школы, больницы, очистка воды, переработка отходов и др.) превысила половину стоимости всех проектов ГЧП по Европейскому союзу в целом. К сожалению, мировой кризис несколько сузил активность взаимодействия госструктур с частным бизнесом².

К настоящему моменту в условиях Евросоюза сформировались условно пять базовых моделей ГЧП, которым присущи и особые формы собственности, финансирования и управления. Так называемая «модель оператора» предполагает частное финансирование и управление при сохранении частно-государственной собственности. Она используется прежде всего в переработке отходов и характеризуется четким распределением ответственности между частным предприятием и контролем со стороны заказчика – государства.

2. Васильева М.Н. Анализ зарубежного опыта реализации форм государственно-частного партнерства. Электронный ресурс: URL: <http://web.snauka.ru/issues2011>.

Выделяется также модель кооперации, где осуществляются частно-государственное финансирование и управление при сохранении государственной собственности. Эта модель используется в первую очередь в тех отраслях, где недостаточно точно определены услуги. Такие проекты обычно реализуются совместной проектной компанией, где участвуют и государство, и частные инвесторы.

Третьей моделью является модель концессии, где тоже присутствует частно-государственное финансирование и управление при полной или частно-государственной собственности. Эта модель используется в основном в отраслях с длительными сроками реализации проектов или для объектов, где возможна только государственная собственность по политическим и правовым соображениям. Существует также договорная модель, где имеют место частное финансирование и управление при наличии частно-государственной собственности. Она используется, прежде всего, в энергетике, где инвестиции ориентированы в основном на снижение текущих издержек.

В модели лизинга присутствуют частно-государственное финансирование и управление при наличии частной собственности. Эта модель используется при строительстве общественных зданий, в том числе и органами местного самоуправления.

Указанные формы ГЧП используются и в изучаемой нами группе стран. Однако в чистом виде они встречаются достаточно редко. Чаще всего используются различные смешанные формы со своей страновой спецификой³.

По имеющимся данным, к концу первого десятилетия XXI века в странах с переходной экономикой, к которым относится Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Латвия, Украина, сложилась следующая отраслевая структура общих затрат на ГЧП: автодороги — 62,16%,

3. Сильвестров С.Н. Понятие и сущность государственно-частного партнерства // Экономика России: XXI век. 2010. №18.

здравоохранение – 5,41, образование – 2,70, прочие отрасли – 29,73%.

Для сравнения приводим те же данные по группе развитых стран, в которую помимо некоторых других стран входят и следующие европейские страны: Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Испания, Португалия, Греция. В этих странах в общих затратах на ГЧП на автодороги расходуется всего около 38,6%, на здравоохранение и образование – значительно большая доля, средств соответственно 12,03 и 9,54%, а на прочие отрасли – около 39,8%⁴.

В странах «большой семерки» на автодороги расходуется всего около 15% от всего объема средств.

Успешная реализация проектов ГЧП требует глубоко проработанного законодательства, которое создает стабильные базовые условия для партнерств данного типа. ГЧП построено на сложных правовых и договорных отношениях, в которых участвует большое количество сторон. Правильная организация этого процесса, создание общей системы правил, содержащих типовые договоры, и упрощение юридической системы отношений будут способствовать развитию данной системы в целом.

В изучаемой нами группе стран правовая система государственно-частных отношений в настоящее время находится в состоянии формирования.

4. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // Рынок ценных бумаг. 2008. №1.

Э.А. ПАРУЛЬ,
к.э.н., с.н.с. ИЭ РАН

**РАЗВИТИЕ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА
В РЯДЕ СТРАН СНГ**

В настоящее время государственно-частное партнерство находится в странах СНГ лишь на начальной стадии развития, когда интенсивно разрабатывается нормативно-правовое обеспечение механизмов ГЧП, создаются институциональные основы, планируются различные модели взаимодействия государства и частного бизнеса, определяются условия и инструментарий для вложения в сферу государственной собственности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Основными приоритетными направлениями для развития ГЧП в странах СНГ являются: формирование благоприятных условий для развития бизнеса; совершенствование нормативно-правового обеспечения сферы ГЧП; усиление эффективной государственной поддержки и гарантий цивилизованному бизнесу в реализации инновационно-инвестиционных ГЧП-проектов; развитие эффективной инфраструктуры ГЧП; тщательная проработка ГЧП-проектов с обеих сторон с участием общественности и рыночных институтов; развитие института благотворительности. Следует отметить, что некоторые страны, оценив преимущества ГЧП, приступили к созданию базы для его развития. Кроме России сюда можно отнести Казахстан, Украину и Белоруссию. Рассмотрим их основы подробнее.

С развитием экономических реформ в Казахстане в девяностые годы стали развиваться некоторые виды государственно-частного партнерства: доверительное управление, аренда, контракты на природопользование, соглашение о разделе продукции, индивидуальные про-

екты по передаче объектов в концессию. С 2005 г. в Казахстане реализуются пилотные концессионные проекты. Государственно-частное партнерство внедряется поэтапно от простых схем-контрактов по управлению, лизинговых соглашений — до сложных институциональных партнерств на основе специальных механизмов с участием государства, бизнеса и негосударственных некоммерческих структур.

В 2006 г. правительство республики Казахстан приняло постановление о создании Казахского центра государственно-частного партнерства в форме акционерного общества (Центр ГЧП). С 2009 г. — 5 проектов в дорожном секторе на основе ГЧП: а) Алматы — Хоргос, б) Астана — Караганда; в) Алматы — Каптагай; г) Ташкент — Шымкент — граница Жамбылской области; д) строительство БАКАД в Алматинской области; е) большая Алматинская кольцевая объездная дорога БАКАД;

В 2010 г. принята Программа государственно-частного партнерства на 2011–2015 гг. Основная цель посткризисной программы — расширить объемы применения государственно-частного партнерства. С 2010–2011 гг. — на стадии реализации находятся проекты по строительству и эксплуатации межрегиональной линии электропередачи Северный Казахстан — Актюбинская область, пассажирского терминала международного аэропорта Актау, газотурбинной электростанции в г.Кашдыагаш Актюбинской области и железнодорожная линия Ералиево — Курык¹.

В настоящее время в Казахстане ГЧП работают в транспортном секторе и в секторе энергетики (производство и передача электроэнергии), утверждены три ГЧП-проекта строительства и эксплуатации железных дорог в форме концессий на 25–30 лет. Кроме того, работают 3 концессии в электроэнергетике, а также ГЧП-проект по строительству и эксплуатации пассажирского терминала аэропорта в Актау в форме долгосрочной концессии.

1. Государственно-частное партнерство в Казахстане. АО «Казахский центр государственно-частного партнерства» // Деловой Казахстан. 2011. № 35(282).

Для содействия методологическому и методическому обеспечению реализации концессионных проектов был создан «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», в соответствии с законом республики Казахстан принято постановление «О создании специализированной организации по вопросам концессии в форме акционерного общества со 100%-ным участием государства». Единственным его акционером является правительство республики Казахстан в лице министерства экономики и бюджетного планирования республики, которое должно, во-первых, обеспечивать высокое качество оценки и экономической экспертизы концессионных и бюджетных инвестиционных проектов; во-вторых, разрабатывать рекомендации для уполномоченного органа и заинтересованных государственных органов по совершенствованию институциональной системы в области ГЧП².

В республике Казахстан разрабатывается нормативно-правовая база, которая регулирует правоотношения в сфере ГЧП, развивается инфраструктура, соответствующая ГЧП. Законодательная база реализации ГЧП-проектов включает: гражданский, бюджетный, налоговый и земельный кодекс; законы «О государственных закупках» (2007 г.), «О естественных монополиях» (1998 г.), закон «О рынке ценных бумаг» (2003 г.), «Об инвестициях» (2003 г.), закон «О концессиях» (2006 г.), законы «О железнодорожном транспорте», «Об автодорогах», «Об электроэнергетике». Набор ГЧП-инструментов и институтов представляет собой специальные экономические и индустриальные зоны, технопарки, финансовые институты, концессии, государственные компании, предоставляющие бизнесу определенные возможности для роста, а казахстанской экономике — и для развития приоритетных отраслей. Однако следует отметить, что действующее законодательство Казахстана решает только операцион-

2. Мочальников В.Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. М: Экономика, 2012.

ные аспекты ГЧП, при этом многие проблемы финансово-го обеспечения остаются непроработанными.

Для оказания специального содействия развитию государственно-частного партнерства, как отмечает профессор В.Н.Мочальников, Европейский союз совместно с Министерством экономического развития и торговли Казахстана с ноября 2010 г. начали проект, финансируемый Европейским союзом, продолжительностью полтора года. Работа будет идти по трем направлениям: подготовка рекомендаций по правовой реформе, обучение сотрудников Центра ГЧП, содействие осуществлению проектов ГЧП³.

В хозяйственной практике Украины применяется достаточно широкий спектр различных форм государственно-частного партнерства, среди которых особо выделяется государственно-частные предприятия (совместные предприятия). Участие частного сектора в капитале государственных предприятий может предполагать акционирование, создание совместных предприятий, а также подписание договоров о совместной деятельности.

В стране развивается и такая форма ГЧП, как арендные (лизинговые) отношения, позволяющие в связи передачу государством в аренду частному сектору зданий, сооружений, производственного оборудования. Эта форма ГЧП привлекательна как для государства, так и для частного собственника. В стадии разработки находится такая форма ГЧП, как соглашение о разделе продукции, которая может быть использована при разработке запасов нефти и газа в шельфе Черного моря. Однако необходимость привлечения значительного количества инвестиций тормозит проведение соответствующих работ.

Одним из определяющих стимулов развития сферы ГЧП в Украине является необходимость модернизации транспортной и гостиничной инфраструктуры для проведения чемпионата Европы по футболу «Евро – 2012».

3. ЕС помогает развивать государственно-частное партнерство в Казахстане: [www. Sng.allbusiness.ru](http://www.Sng.allbusiness.ru)

Внедрение и совершенствование различных форм государственно-частного партнерства в Украине регулируется целым рядом нормативных актов. В частности, в хозяйственном кодексе Украины закон Украины «О концессиях», закон Украины «О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог», закон Украины «О финансовом лизинге», закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества», закон Украины «Об управлении объектами государственной собственности». Однако эти законы не создали универсального механизма взаимовыгодного сотрудничества между государством и частными инвесторами.

Эти законодательные акты требуют существенных доработок. В Украине до сих пор не реализовано каких-либо успешных проектов в области ГЧП. Учитывая текущее состояние производственной инфраструктуры, правительство страны стремится использовать мировой опыт ГЧП по строительству железных дорог, портов, трубопроводного транспорта и др. Основные фонды крайне изношены, за последние 20-30 лет практически не осуществлялось инвестиций в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности⁴.

Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» принят Верховной радой Украины 1 июля 2010 г. № 2404-VI. Законом определяются правовые, экономические и организационные принципы взаимодействия государственных и частных партнеров, урегулирование отношений, связанных с подготовкой, выполнением и прекращением договоров, которые заключаются в рамках государственно-частного партнерства, а также установления гарантий поддержки прав и интересов сторон в сферах машиностроения, сбора, очистки и распределения воды, здравоохранения, туризма, отдыха, рекреации, а также культуры и спорта, обеспечении функционирования ороси-

4. Украина: государственно-частное партнерство. www.Sng.all.business.ru

тельных и осушительных проблем, обработки отходов, производстве и распределении электрической энергии, управлении недвижимостью.

Согласно законопроекту для реализации государственно-частного партнерства в Украине могут подписывать договоры в концепциях совместной деятельности, распределении продукции и др. Кроме того, закон определяет объекты, которые могут быть предметом государственно-частного партнерства, условия подписания договоров в рамках указанного партнерства, нормой в отношении контроля над их выполнением.

При принятии данного закона законодатели Верховной рады стремились к принятию одного закона, носящего общий характер и закрепляющего принципы осуществления ГЧП. Верховная рада декларирует, что принятый закон выступит своеобразным катализатором развития ГЧП и, в частности, будет стимулировать увеличение количества инвестиций. Однако, по мнению экспертов, он ограничивает возможные формы ГЧП⁵.

Таким образом, в Украине пока только созданы институциональные основы концессий. В стране нет ни соответствующих институтов, ни четкого представления о том, как должны регулироваться предприятия, созданные на основе концессий.

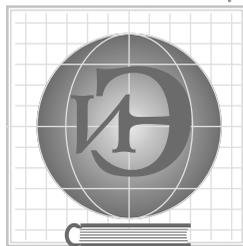
Что касается Белоруссии, то в стране действуют совместные предприятия, свободные экономические зоны, банки финансируют государственные программы. Однако нет институциональной основы для ГЧП. Поэтому взаимодействие государства с частным бизнесом является ключевым компонентом инновационного преобразования общества.

Сотрудниками научно-исследовательского экономического института и министерства экономики Белоруссии разработан проект закона «О государственно-частном

5. Arznger. Государственно-частное партнерство в Украине. Киев, 2010.

партнерстве». Предполагается, что закон создаст условия для развития государственно-частного партнерства, будет способствовать привлечению частных инвестиций в экономику страны, обеспечению эффективности использования имущества, находящегося в собственности государства, содействовать эффективному использованию ресурсов государственного и частного партнеров для удовлетворения потребностей, а также повысит качество товаров и услуг, предоставляемых населению. Основными формами государственно-частного партнерства в сфере экономики и государственного управления специалисты считают контракты, арендные отношения, государственно-частные предприятия, соглашения о разделе продукции, а также концессионные соглашения.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научное издание

**Институты и механизмы
государственного регулирования экономики**

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Пуцаева Л.Д.*

Компьютерная верстка *Сухомлинов А.Р.*

Подписано в печать 23.08.2012. Заказ №51

Тираж 300 экз. Объем 12,5 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0385-5



9 785994 003855