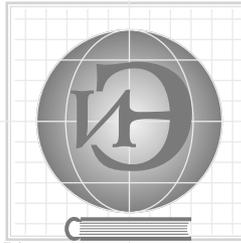


Российская академия наук



Институт экономики

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО В УСЛОВИЯХ
ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИКИ**

Москва
2012

ББК 65.9(2)-2
Г72

Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики [Монография] / Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. М.: ИЭ РАН, 2012. С. 212.

ISBN 978-5-9940-0353-4

Г72

В монографии рассматриваются проблемы развития и функционирования различных форм государственно-частного партнерства как на федеральном, так и на региональном уровне в условиях реализации стратегической задачи инновационного обновления экономики. Исследуется специфика отношений собственности, контрактных отношений и использования земельных ресурсов в рамках партнерства государства и бизнеса. На основании обобщения результатов исследования российской деловой практики и анализа эффективности функционирования различных форм ГЧП за рубежом обосновываются предложения по активизации роли государственно-частного партнерства в инновационном развитии экономики, в ускорении модернизации отраслей народного хозяйства, обеспечении конкурентоспособности и экономического роста регионов России.

Для работников государственного аппарата, экспертного сообщества, представителей бизнеса, профессиональной научной и деловой общественности.

Коллектив авторов: д.э.н., профессор А.Г. Зельднер (Введение, гл. 1, 2), д.э.н. И.И. Смотрицкая (гл. 2, 3), к.э.н. Р.И. Ширяева (разд. 2.1.), к.э.н. С.В. Козлова (гл. 4), д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд (гл. 5), д.э.н. С.Г. Абдулманапов (гл. 6), к.э.н. Р.А. Халтурин (разд. 1.4).

ISBN 978-5-9940-0353-4

ББК 65.9(2)-2

© Институт экономики РАН, 2012

© Коллектив авторов, 2012

© В. Е. Валериус, дизайн, 2007

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО В УСЛОВИЯХ
ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИКИ**

Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой

Москва
2012

Оглавление

Введение	11
Глава I. Государственно-частное партнерство в реализации стратегии инновационного обновления экономики	15
1.1. Государственно-частное партнерство в системе социализации общественных отношений.....	19
1.2. Инвестиционные возможности становления новой волны индустриализации на инновационной основе	22
1.3. Институты развития в инновационно-инвестиционной сфере	27
1.4. Концессии как форма привлечения инвестиций.....	36
Глава II. Особые экономические зоны: опыт и проблемы функционирования	47
2.1. Специфика отношений собственности в особых экономических зонах.....	50
2.2. Особые технико-внедренческие зоны: эмпирический анализ.....	67
2.3. Факторы и риски инновационной деятельности...	78

Глава III. Государственно-частное партнерство и развитие контрактных отношений	83
3.1. Государство как субъект контрактных отношений в условиях формирования инновационной экономики	84
3.2. Контрактная основа и механизмы государственно-частного партнерства	92
3.3. Развитие институциональной среды контрактных отношений	107
Глава IV. Использование земельных ресурсов в рамках ГЧП	121
4.1. Земельные ресурсы как часть национального богатства	122
4.2. Материальные активы в системе государственно-частного партнерства	126
4.3. Роль институтов в развитии земельных отношений	132
4.4. Льготы по использованию земли в системе ГЧП	138
Глава V. Партнерство государства и бизнеса на региональном уровне	145
5.1. «Вертикаль» ГЧП и социально-экономическое развитие территорий	146
5.2. ГЧП на региональном и муниципальном уровне: единство в многообразии	158
5.3. ГЧП на межрегиональном уровне	163
5.4. Муниципальный «срез» партнерства власти и бизнеса	166
Глава VI. Особенности развития института ГЧП в условиях депрессивных регионов	175
6.1. Государственно-частное партнерство в условиях депрессивных регионов	176
6.2. Формы и механизмы привлечения инвестиций	185

Приложение 1.	
Экспертная оценка рисков инновационного развития предприятиями – резидентами ТВЗ «Дубна»	195
Приложение 2. Экспертная оценка рисков инновационного развития предприятиями-резидентами ТВЗ «Томск»	201
Литература	205



Введение

Заканчивается период классической интерпретации и использования идеологии либерализма, сопровождавший Россию на протяжении последних десятилетий, в основе которого лежало невмешательство государства в конкуренцию частных интересов на рынке, который якобы все может отрегулировать в автоматическом режиме. Такой подход привел страну к потере большей части несырьевых отраслей, резкому старению основных производственных фондов, потере своих позиций в инновационном развитии и в темпах модернизации экономики. «Невидимая рука рынка», как символ классического либерализма, в условиях России требует наличия трезвой и умной головы. Это, по сути, предполагает переход к реальному (практическому) либерализму, требующему разумной активизации государства для объединения интересов бизнеса, государства и институтов гражданского общества в целях обеспечения инновационного развития и модернизации экономики, повышения конкурентоспособности отечественного производства.

Выход из сложившегося в России социально-экономического положения должен базироваться на выборе экономической стратегии, отражающей социальные ценности,

инновационную направленность, консолидацию интересов общества, государства и рынка, в том числе в рамках формирующегося в России института государственно-частного партнерства.

В предлагаемой монографии предпринята попытка дать развернутое определение сущности государственно-частного партнерства, его экономических форм и моделей с целью уточнения сфер взаимодействия бизнеса и государства. С общенациональных позиций становление и развитие государственно-частного партнерства следует рассматривать как процесс, формирующий толерантное отношение между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, направленное на достижение социально-экономической стабильности и национальной безопасности. При этом основополагающей функцией государственно-частного партнерства выступает участие партнеров в интеграционной схеме по созданию конечной продукции и в производственной цепочке по созданию добавленной стоимости. Это позволяет использовать все те преимущества, которые обеспечивает как сам процесс интеграции и кооперации, позволяющий за счет объединения сил и средств снизить риски каждого из партнеров по ГЧП, так и обеспечить синергетический эффект, который возникает в процессе партнерства.

С позиции организационно-правовой формы ГЧП – это система институтов и механизмов, учитывающая региональную, муниципальную, отраслевую и ведомственную специфику и направленная на взаимодействие партнерских отношений в виде договора (соглашения, контракта) с взаимными обязательствами, распределительными отношениями, хеджированием рисков, предполагающая совместную деятельность субъектов рыночных отношений. При таком подходе у частного бизнеса возникает интерес вкладывать инвестиции и получать гарантированную прибыль. При этом частный сектор заинтересован в привлечении в совместные проекты современных технологий, ноу-хау, эффективного менеджмента. Государство же при этом получает дополни-

тельное финансирование совместных проектов и решает не только инфраструктурные проблемы, обеспечивая эффективное использование бюджетных и привлечение внебюджетных средств, но и достигает социальной стабильности.

В монографии комплексно рассматриваются институциональные проблемы развития государственно-частного партнерства как на федеральном, так и на региональном уровне. Исследуются специфика отношений собственности и проблемы развития контрактных отношений в рамках ГЧП, возможности повышения эффективности использования земельных ресурсов и вовлечение их в сферу партнерских отношений. На основании обобщения результатов исследования российской деловой практики и анализа эффективности функционирования различных форм ГЧП за рубежом, обосновываются предложения по активизации роли государственно-частного партнерства в инновационном развитии экономики, в ускорении модернизации отраслей народного хозяйства, обеспечении конкурентоспособности и экономического роста регионов России.

Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса предполагает не ослабление роли государства, а усиление институтов и механизмов партнерства, направленных на социализацию общественных отношений. «Эффективному и гуманному обществу требуется две составляющих смешанной системы — рынок и государство. Для эффективного функционирования современной экономики нужны обе эти половинки, — одной рукой аплодировать невозможно»¹.

1. Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. М.: Бинوم-Кнорус, 2000. С. 58.

Глава

I

Государственно-
частное партнерство
в реализации
стратегии
инновационного
обновления
экономики

Сырьевая направленность в развитии экономики России за последние десятилетия привела к технологической деградации, существенному сокращению высокотехнологических производств полного цикла, что отражается на инновационном спросе. Как известно, на современном этапе до 80% роста ВВП в развитых странах достигается за счет инновационного сектора (в России примерно до 10%), и, видимо, не случайно инвестиции в высокотехнологический сектор России составляют 0,72% к ВВП, в США – 1,15% к ВВП, Финляндии – 1,11%. Доля России в мировом наукоемком экспорте гражданской продукции не превышает 0,5% (доля США – 36%, Японии – 30, Германии – 16, Китая – 6%). Согласно расчетам Центра финансово-банковских исследований ИЭ РАН, экономическая безопасность в инновационной сфере достигается в том случае, когда доля инновационной продукции в общем объеме всей промышленной продукции составляет 15%². Удельный вес инновационных товаров в объеме отгруженных в России в 2009 г. составил 4,5%³. В то же

2. Экономическая безопасность России / Под ред. В. Сенчагова. М.: БИНОМ, 2009. С. 785.

3. Наука, технологии и инновации в России: краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2007–2010. С. 59.

время удельный вес новых для рынка инновационных товаров⁴ в общем объеме отгруженных товаров в России составил 0,7% (2009 г.), в Великобритании – 12%, Германии – 14,1, в Финляндии – 17,6% (2006 г.).

Структурный перекос в развитии экономики привел к деградации машиностроения, станкостроения и большинства отраслей несырьевого сектора, падение спроса на инновационную продукцию с их стороны привело к развалу исследовательского сектора и массовому выезду российских ученых за рубеж. В итоге в 2009 г. российские компании потратили на закупку зарубежных технологий на 1 млрд руб. больше, чем заработали на продаже собственных. Это готовые технологии, а не ноу-хау. При этом собственные новые технологии создают только 9,5% российских предприятий. Для сравнения: в Германии этот показатель – 70%, в Ирландии – 57, в Бельгии – 60, даже в Эстонии – 55%. Только три российские компании входят в мировую тысячу лидеров по исследованиям и разработкам. Это АвтоВАЗ, Газпром, Ситроникс⁵.

По сути, волна деиндустриализации в России достигла критической точки: или страна становится сырьевым придатком развитых стран, или необходим новый этап индустриализации⁶. Речь идет о выборе наиболее эффективного тренда дальнейшего экономического развития страны за счет перехода на новый этап ее индустриализации.

Переход от сырьевой к новой индустриальной модели развития на новой качественной основе предполагает такую промышленную и научно-технологическую трансформацию, которая позволила бы России обеспечить производство инновационной конкурентоспособной продукции, востребован-

4. Там же. С. 65.

5. Аргументы недели. 2011. № 21.

6. Теория индустриального общества возникла в конце 60-х гг. XX в. как следствие развития индустриального производства. Французский экономист Р. Арон обосновал концепцию индустриального общества как общества трансформирующегося капитализма, в котором собственность на средства производства теряет свою главенствующую роль, а на авансцену выходит государственное регулирование.

ной на мировых рынках. Речь идет прежде всего о продукции высокого передела во всех сферах, включая топливно-энергетическую. Но это инвестиционно емкий путь, и, учитывая бюджетный дефицит, решение проблемы новой индустриализации на инновационной основе требует активного привлечения внебюджетных источников. Механизм такого привлечения заложен в широком развитии государственно-частного партнерства.

Как показывает зарубежный опыт, переход во все больших масштабах к развитию различных форм и моделей государственно-частного партнерства, расширение численности регионов и муниципалитетов, отраслей и сфер, использующих принципы партнерства, может обеспечить получение мультипликативного эффекта за счет включения в формирование интеграционных цепочек все большего числа частных субъектов рыночных отношений. Развитие рыночных отношений в России в текущем веке не должно базироваться на «невидимой руке рынка», которая и привела к деградации несырьевой экономики страны. «Лишь умная синергия мощи невидимой руки рынка с видимой головой государства дает шанс для долгосрочного экономического успеха»⁷.

Такое синергетическое сложение возможностей государства, бизнеса и институтов гражданского общества возможно на базе формирования партнерских отношений с использованием форм и моделей ГЧП. Отработанный экономический механизм ГЧП обеспечивает правовое и организационно-экономическое взаимодействие между государством и частным бизнесом в целях реализации социально-экономических проектов и программ в широком диапазоне сфер и отраслей народного хозяйства. В конечном итоге целью ГЧП выступает интеграция производственного потенциала и финансовых ресурсов государства и бизнеса для решения таких острейших для России общенациональных проблем как инфраструктура (производственная и социальная), осу-

7. Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? М.: Магистр, 2011. С. 133.

ществование крупных федеральных, региональных и муниципальных проектов в рамках единого экономического пространства.

1.1. Государственно-частное партнерство в системе социализации общественных отношений

Развитие и формирование различных форм государственно-частного партнерства направлено на социализацию общественных отношений, становление общественных систем смешанного типа⁸. Такое партнерство государства и частного бизнеса за счет использования разнообразных форм и моделей, учитывающих конкретную специфику, обеспечивает выбор наиболее эффективных путей управления как государственной, так и частной собственностью. По сути, ГЧП выступает возможной альтернативой приватизации, (как принятого реформаторами единственного эффективного пути использования собственности), и в этом может проявиться как главное преимущество, так и торможение для широкого развития этой формы хозяйствования.

В процессе трансформации собственности, как на ее начальной стадии, так и на современном этапе, не были учтены особенности этого процесса в различных институциональных системах. Так, по мнению К.Поланьи, «институт частной собственности, присущий западной цивилизации, является основным институтом, задающим изменения всей социальной системы общества, а институт собственности в

8. В экономической литературе появились различные определения смешанной экономики: «социально ориентированная рыночная экономика», «планово-рыночная экономика», «планово-товарная модель». В.И. Ленин в начале функционирования советской модели определял сущность социализма как «государственно-капиталистическую монополию, обращенную на пользу всего народа» (ПСС. Т. 34. С. 192).

восточных цивилизациях тяготеет к общинной организации, что влияет на структуру общества и поведение индивидов»⁹. Это и не было учтено в России при проведении приватизации и не решается (вследствие отсутствия правовой базы) на современном этапе при формировании форм и моделей ГЧП.

К собственности следует относиться не только с позиции личного блага, крупная собственность — это, прежде всего, ответственность перед обществом за социальную устойчивость страны. В этой связи следует напомнить то, о чем писал Л.Мизес, отмечая двойственную роль частной собственности: она «не является привилегией владельца собственности, а является общественным институтом, служащим добру и выгоде всех, несмотря на то, что она может в то же время быть особенно приятной и полезной для некоторых»¹⁰. Рациональное сочетание интересов государства и бизнеса следует искать не на пути противопоставления, а в направлении эффективного взаимодействия в рамках смешанной экономики на базе ГЧП, — вот в каком плане партнерство выступает альтернативой приватизации. При этом необходимо учитывать, что до момента появления у крупного капитала на генном уровне понимания ответственности за социальную стабильность за государством сохраняется весь комплекс социальных проблем и соответственно ответственность за функционирование принятой модели смешанной экономики.

Базовой основой смешанной экономики выступает смешанная собственность. Сущность смешанной собственности во взаимосвязи и комбинации прав различных ее форм, связанных с распоряжением имуществом, созданием благ и распределением рисков и доходов. Смешанная собственность предполагает совместное участие в проекте партнеров, представляющих различные формы собственности. Речь идет о комбинации различных самостоятельных субъектов собственности и их участие частью своих активов (денежных, про-

9. Поланьи К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги // THESIS, 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 23).

10. Мизес Л. Либерализм в классической традиции. М: Начало-Пресс. 1995. С. 35.

изводственных, трудовых) в ГЧП (включая социальные права, уровень зарплаты, трудовые права, пособия и др.).

Смешанная форма собственности — не сумма правомочий, а система элементов и прав, благодаря которым частичные правомочия собственности могут отпочковываться, дифференцироваться, комбинироваться и рекомбинироваться. Под рекомбинированной собственностью, по мнению Д. Старка, понимается несовпадение легально закрепленных прав собственности и реального воплощения, размывание механизмов контроля и организационных границ экономического субъекта¹¹. Это означает, что помимо легальных обладателей права владения собственностью контроль за функционированием совместных предприятий осуществляют различные смежники, что принципиально в условиях ГЧП.

При этом Старк выделяет три характерные особенности «рекомбинированных форм бизнеса и собственности»: размытость границ частной и общественной собственности; размытость организационных границ предприятий; размытость ограничений, вводимых законодательными принципами. Наиболее сложное в этом процессе — обеспечить правовую основу и экономические стимулы для интеграции ресурсов, используя их рекомбинированные возможности для обеспечения более высокого конечного роста.

В процессе эволюции развитые страны сумели объединить интересы различных форм собственности на базе партнерских отношений и консолидации национальных интересов. Это позволило уже в прошлом веке изъять особые привилегии «прав частной собственности» и установить реальный контроль над процессом эффективного использования всех форм собственности. В России, вместо того чтобы учесть имеющийся опыт эффективного использования собственности, активно ведется кампания по защите приоритета прав частной собственности вместо выработки принципов прав собственников

11. Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение восточно-европейского капитала // Вопросы экономики. 1966. № 6. С. 25; Экономическая социология. Том 2. № 2. 2001.

с позиции национальных интересов, обработки системы норм и правил, направленных на сохранение и эффективное использование не только частной, а всех форм собственности, социализации общественных отношений путем формирования смешанных форм управления собственностью. Именно в этом смысл стратегии и тактики развития форм и моделей государственно-частного партнерства.

1.2. Инвестиционные возможности становления новой волны индустриализации на инновационной основе¹²

За двадцать лет становления основ рыночной экономики в России так и не была решена главная проблема инновационного развития – привлечение инвестиций с целью устойчивой модернизации и инновационного ускорения. Как известно, большая часть (примерно две трети) НИИ, определяющих инновационные возможности страны, находится в государственной собственности и финансируется из бюджета. Слабое финансирование науки в сочетании с существенно более низкой по сравнению с развитыми странами зарплатой научных сотрудников привело к оттоку высококвалифицированных кадров.

В благоприятные в финансовом отношении для России годы¹³ правительство не смогло запустить скоординированную экономическую систему, обеспечивающую развитие экономики на базе научно-технического прогресса, и не

12. Раздел написан совместно с Н.Н. Исрафиловым.

13. В начале 2000-х годов в России складывались благоприятные условия для осуществления инновационно-инвестиционного рывка с целью модернизации производства и перехода к постиндустриальному развитию общества. Но отсутствие внятной экономической стратегии, маниакальная боязнь инфляции и дефицита бюджета привели лишь к массовому вывозу капитала из страны.

обеспечило переход к «инновационному, социально ориентированному типу развития» (в терминах Концепции-2020). К этому следует добавить, что модернизация экономики помимо инвестиций и инноваций требует системы механизмов и институтов, способных скоординировать действия государства, бизнеса и институтов гражданского общества.

Развитие российской экономики по модернизационно-инновационному¹⁴ сценарию – достаточно сложная проблема, связанная с политической волей, наличием инвестиций, потребительским спросом, обеспечением конкурентоспособного производства товаров и услуг. Обозначим в этой связи ряд взаимосвязанных принципиальных для понимания рассматриваемой проблемы моментов.

1. Гипертрофированное увлечение в России добычей сырьевых ресурсов и торговлей ими предопределило вытеснение российской экономики по большинству позиций из высокотехнологического списка развитых стран мира.

2. Привлечение бюджетных, а особенно внебюджетных и иностранных источников финансирования процесса модернизации и инновационных разработок во многом определяется наличием политической стабильности и развитой инновационной инфраструктурой, в том числе финансовой, что имеет приоритетное значение, особенно для регионов.

3. В условиях концентрации крупного капитала в руках монополистов, у которых интерес только в максимальной прибыли, и чрезмерном увлечении государства созданием раз-

14. По мнению американского экономиста Д. Сатински, следует четко разграничивать два понятия: модернизация и инновация. Если в первом случае «речь идет о поиске наиболее адекватного решения, то во втором, несомненно, о создании чего-то принципиально нового. Для продвижения инноваций необходима поддержка на государственном уровне, и важно понимать, что достижение промежуточной цели – это еще не успех». Необходимо, по его мнению, «рассматривать инновацию как постоянный, не прекращающийся процесс». Что касается России, то, по его мнению, «стоит сосредоточиться на областях, где страна уже является лидером или где высок ее потенциал. В случае с РФ это – математика, естественные науки, космические технологии. Наконец, необходимо развивать культуру долгосрочной финансовой поддержки молодых ученых и перспективных идей, причем такая поддержка должна проходить на конкурентной основе, в том числе с помощью независимых, объективных комиссий и агентств, которые могли бы выявлять лучших из лучших» (Российская газета www.rg.ru 27 октября 2010 (экономика)).

личного рода резервных фондов, даже в удачные в финансовом отношении годы, не была проведена линия на «широкомасштабное заимствование передовых западных технологий при постепенном наращивании собственного инновационного потенциала». По мнению В. Полтеровича, «все российские институты развития должны быть переориентированы на задачи заимствования, и именно с этой точки зрения должна оцениваться их эффективность»¹⁵. При этом следует учитывать возможность повышения «технологического изживенчества, в связи с чем и необходимо параллельно развивать отечественные инновации системы управления».

4. Известный немецкий экономист Л. Эрхард считал, что «благосостояние для всех» и «благосостояние через конкуренцию» связаны неразрывно. Одно выступает целью, другое – путем, ведущим к этой цели. Конкурентоспособность экономики обеспечивает постоянно протекающий инновационный процесс, обеспечивающий рост производительности труда. Инновации – важнейший фактор повышения производительности труда, без которой не может быть конкурентоспособной экономики. Вот почему важнейшим критерием эффективности инноваций служит то, насколько инновация повышает конкурентоспособность отрасли или экономики в целом. «Обеспечение свободной конкуренции – одна из важнейших задач государства, основанного на свободном общественном строе. Право, не будет преувеличением, если я скажу, что закон, запрещающий картели, должен был бы иметь значение необходимейшей «хозяйственной конституции». Если государство спасует в этой области – то вскоре можно будет распрощаться с «социальным рыночным хозяйством». «Государство должно вмешиваться в жизнь рынка только в той степени, в которой это требуется для поддержания работы механизма конкуренции или для контроля тех рынков, на которых

15. Аналитические доклады победителей конкурса «Россия в условиях мирового кризиса». М.: РГНФ, 2009. С. 230, 238.

условия вполне свободной конкуренции не осуществимы ...если образуются хозяйственные монополии, они подлежат устранению, а до этого они должны быть подчинены государственному надзору»¹⁶.

В российских условиях уровень монополизации, из-за тесных связей олигархов и чиновников, а также коррупции, очень высок. Как следствие — непрекращающийся рост цен на сырьевые ресурсы для внутреннего потребителя, увеличение тарифов и, естественно, розничных цен. Причем остановить эту тенденцию правительство не может и не очень к этому стремится. Не случайно на протяжении десятилетий в России высокая инфляция, так называемая инфляция издержек. Остановить инфляцию при сложившемся уровне монополизации можно только статистическим путем. Государство должно активно противодействовать монопольному сговору при установлении цен на бензин, дизельное топливо, тарифы и другие социально значимые товары.

5. Обеспечение спроса на инновационную продукцию — это основа успешного развития конкурентоспособной экономики. Оценивая уровень комплексной финансовой поддержки процесса модернизации и инновационного развития, следует подчеркнуть, что важнейшим фактором (наряду с инвестиционным) перехода России к инновационно-нанотехнологической модели развития выступает ограниченность спроса¹⁷ со стороны потребителей инновационных товаров внутреннего российского рынка и неразвитость интеграционных зарубежных сетевых связей. Обеспечение нарастающего спроса населения на электронику, современные бытовые товары, легковые автомобили и т.п. возможно и за счет участия государства и частного бизнеса в повышении уровня жизни и социальных льгот населения. Это, как показывает

16. Эрхард Л. Благополучие для всех. М.: Начало-Пресс, 1991. С. 155, 161.

17. «Сопоставление процессов анализа потребительского спроса (между отечественными и зарубежными предприятиями различных отраслей) показало, что подавляющее количество отечественных предприятий не имеет четкого представления о реальном спросе, а также о его связи с производством» (Проблемы «запуска» инновационных процессов в экономике Российской Федерации. М.: ИЭ РАН, 2010. С. 44).

опыт Китая, огромный резерв для обеспечения устойчивых темпов экономического роста.

Консерватизм крупных частных собственников базируется на отсутствии в стране конкуренции. И здесь сложившийся в России монополизм, диктующий ценовую политику не в связи с затратами, выступает существенным ограничением модернизации и инноваций производства. В России настало время для демонаполизации и создания конкурентных условий, подталкивающих производство для модернизации и востребованности инноваций.

В целом с позиции государства в условиях ограничения средств необходима аллокация ресурсов за счет системного подхода при разработке ФЦП, технопарков, ТВЗ и других институтов развития, реализующих кластерный подход. При том целесообразно как минимум формировать региональные и межрегиональные взаимосвязанные кластеры инновационно-технологического направления, отражающие состояние и возможности развития производительных сил региона, что будет при соответствующем использовании способствовать социально-экономическому росту экономики. Как максимум в стране с ограниченной инвестиционной базой и инновационно-технологической отсталостью функционирование институтов развития должно строиться в рамках единой стратегии, связанной концептуально в сетевой общероссийский кластер, определяющий приоритетные российские инновационные направления (информационно-коммуникационные и энергосберегающие технологии, нанотехнологии и др.).

Исходя из наличия производственного потенциала, финансовых возможностей, единого плана развития и размещения производительных сил страны и участия в международном разделении труда, в России должны быть разработаны концепция, стратегия и тактика модернизации экономики и перевода ее на инновационный путь развития, реализующий кластерный подход. Это обеспечит снижение ресурсо- и энергоемкости, рост производительности труда и качества продук-

ции и в конечном итоге конкурентоспособность предприятий основных отраслей и экономики страны в целом.

В рамках такой разработки применительно к государственно-частному партнерству целесообразно предусмотреть участие регионов (капиталом и представителями) в инновационных кампаниях, что обеспечит привлекательность инновационно-модернизационных проектов не только для частного капитала, но и для внешних инвесторов.

1.3. Институты развития в инновационно- инвестиционной сфере

В условиях дефицита федерального бюджета для эффективного развития ГЧП необходим приток частных инвестиций. Однако пока с учетом предвыборной ситуации наблюдается устойчивый вывод средств¹⁸ из России (38 млрд руб. в 2010 г. и 21 млрд руб. за первый квартал 2011 г.). Причины утечки капитала системные: политическая нестабильность, высокая коррупция и административные барьеры, несоблюдение законов, высокие налоги и постоянно растущие тарифы и цены. К этому следует добавить снижение темпов роста реально располагаемых доходов населения с 10% в 2007 г. до 2% в 2009 г., что сказывается на спросе. На таком фоне сложно ожидать притока серьезных инвестиций в инновации и модернизацию.

Основным источником финансирования инновационных разработок выступает федеральный бюджет, который напрямую финансирует РАН, РАСХН и некоторые другие академии, в составе которых сосредоточено большинство

18. По данным аналитиков Альфа-банка, начиная с 2000 г. отток капитала из России снижался с 24,8 млрд руб. до 0,1 млрд руб. в 2005 г. В 2006 г. приток капитала составил 41,4 млрд руб., в 2007 г. – 81,7 млрд руб. С началом кризиса вновь начался отток: в 2008 г. – 133,9 млрд руб., в 2009 г. – 56,9 млрд руб. и в 2010 г. – 38,3 млрд руб. (Российская бизнес-газета. 2011. 24 мая).

исследовательских институтов. Бюджетное финансирование ведется также за счет институтов развития (Инвестиционный фонд, Российскую венчурную компанию, госкорпорации, включая Банк развития, Внешэкономбанк и другие¹⁹).

Инвестиционные ресурсы в виде прямого финансирования инновационной деятельности поступают также по линии государственных закупок. Инновационная продукция — следствие длительной разработки и достаточно пролонгированного эффекта от ее использования. И если при размещении госзакупок главным критерием становится минимизация затрат (а инновационная продукция на первой стадии, как правило, дороже), то конкурс выигрывают старые модификации товаров, позволяющих на данный момент сократить затраты. Федеральный закон, регламентирующий систему госзакупок в России, не стимулирует производство инновационной продукции.

К источникам бюджетного финансирования инновационно-технологических разработок относятся и федеральные целевые программы (ФЦП). На финансирование раздела «Наука, инновации и передовые технологии» выделяется до 15% общего объема финансирования ФЦП. В 2009 г. на реализацию ФЦП выделено 990 млрд руб. По данным Счетной палаты РФ, в дальнейшем финансирование ФЦП будет сокращаться. При этом уровень исполнения государственной части федеральных целевых программ составляет не более 40%²⁰. Это означает, что больше половины зарезервированных государством бюджетных инвестиций не выделяется.

Следует отметить, что при заключении ФЦП для частного инвестора сохраняются повышенные риски, связанные в том числе и с тем, в какой мере государство осуществит бюджетные инвестиции, планируемые для ФЦП. По российскому бюджетному законодательству ФЦП и ФАИП формально не влекут за собой обязательств государства действитель-

19. В соответствии с программой «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» в стране сформировано большое количество технопарков (более 100), рассчитывающих на федеральные, но пока получающих в основном региональные льготы.

20. Корпоративный юрист. 2008. № 10 (приложение).

но выделить предусмотренные программами ассигнования. Более того, постановлением российского правительства ФЦП или ФАИП могут быть в любой момент изменены, и проект исключат из программы. Кроме того, отсутствует закон о ФЦП, не утверждены стандарты финансирования ФЦП, отсутствуют регламентация процесса управления ими, методика расчета эффективности, не подписывается партнерами соглашение, минимизирующее риски. В результате ФЦП становятся недостаточно привлекательными для частного инвестора.

Важнейшим источником финансирования инновационно-технологических проектов выступают амортизация, особенно ускоренная, и лизинг, включая возвратный, обеспечивающий снижение налоговой нагрузки и ускорение оборачиваемости денежных средств. В условиях ограниченности собственных средств и получения кредита лизинг способен обеспечить технику и технологии для модернизации производства. «В странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, от 10 до 20% капиталовложений и до четверти производимых технико-технологических ресурсов обеспечиваются посредством лизинга»²¹.

Более привлекателен для внебюджетных источников такой институт развития, как инновационной направленности особые экономические зоны, в частности технико-внедренческие зоны, обеспечивающие привлечение частного капитала за счет активного участия государства в создании производственной и социальной инфраструктуры, а также системы налоговых льгот и таможенных преференций.

Формирование таких зон в России может сыграть ключевую роль в научно-технологическом развитии страны. Так, точкой бифуркации, определившей сегодняшний уровень развития ведущей экономической страны мира – Китая, считается создание специальных экономических зон в 1980 г.

21. Морозов Н.В. Финансирование инноваций в условиях экономического кризиса // Сегодня и завтра российской экономики. 2009. № 30.

Это был удачный вариант использования опыта концепции «просвещенного авторитаризма», предполагающей регулируемый рынок при управляемой демократии, опробованного в городе-государстве Сингапуре и перенесенного на китайскую территорию. С 1980 г. Китай за счет зон осуществляет широкое развитие новейшей техники, технологий, экспортных производств. В 2007–2009 гг. Китай поставил на мировой рынок больше продукции IT-технологий, чем США или ЕС. Но лишь 15–20% стоимости этих товаров остается в Китае. Остальное вывозится, в том числе и в счет оплаты владельцам лицензий и патентов.

Сложившаяся в России схема финансирования различных форм ГЧП включает бюджетные, внебюджетные и иностранные источники инвестиций. Согласно принятому законодательству, бюджет (консолидированный) осуществляет финансирование непроизводственной инфраструктуры, ОЭЗ, предоставляя преференции по налогам и льготы по таможенным платежам. Бюджетные обязательства на развитие ОЭЗ постоянно секвестрируются. Так, в 2009 г. и до 2011 г. с 16 млрд руб. до 8 млрд руб. были снижены обязательства государства о внесении в уставной капитал ОАО «ОЭЗ» денежных средств на создание инфраструктуры.

В Федеральном бюджете на 2011 г. и на период 2012 и 2013 гг. также планируется снижение государственных инвестиций на создание объектов инфраструктуры для обеспечения функционирования особых экономических зон. Управляющей компании ОАО «Особые экономические зоны» на 2011 г. выделено 15,6 млрд руб., на 2012 г. – 6,0 млрд руб., и такая же сумма планируется на 2013 г.

Достаточно ли выделяемых средств для обустройства и запуска процесса развития технико-внедренческих зон, учитывая, что обустройство территории ТВЗ, формирование инфраструктуры практически с нулевого уровня – высокозатратное мероприятие.

Имеющийся зарубежный опыт показывает, что для нормального обустройства 1 кв. км промышленно-производст-

венной зоны требуется вложений порядка 40–45 млн долл. В Китае затраты на освоение Тяньцзинской зоны технико-экономического развития (ЗТЭР) составили 100 млн юаней на один кв. км (это 15 млн долл. на 1 кв. км).

На период развития ТВЗ «Дубна» государством были запланированы инвестиции в инфраструктуру в размере 3 млн долл. на кв. км. Фактически, по данным на 2010 г., инвестиции составили 1,2 млн долл. на кв. км. Примерно такое же соотношение плановых и фактических затрат в инфраструктуре заложены и в ТВЗ «Томск» и других зонах.

Анализ финансирования строительства инфраструктуры ТВЗ (по данным годового отчета ОАО «ОЭЗ» за 2009 г.) показал, что при планируемом объеме инвестиций в 69,5 млрд руб. за счет федерального бюджета было намечено выделить 60,7% общей суммы, из региональных бюджетов – 36% и из муниципальных – 3,3%. Фактически за 2006–2009 гг. из федерального бюджета получено 31,5% плана, а в целом с учетом региональных и муниципальных бюджетов – 19,5% планового объема.

При сложившихся темпах финансирования для освоения планируемых бюджетных средств ТВЗ потребуется свыше 14 лет. При этом следует напомнить, что согласно законодательству особые экономические зоны создаются на 20 лет, исключение касается портовых ОЭЗ, которые создаются на 49 лет²².

Недофинансирование приводит к переносу сроков строительства объектов инфраструктуры и соответственно к удорожанию их конечной стоимости. Так, стоимость объектов инфраструктуры в Дубне в ценах 2007 г. составляла 7,5 млрд руб., а в связи с переносом срока ввода стоимость их строительства увеличилась в 2,5 раза – до 18 млрд руб. (на 01.01.2011 г.). В ОЭЗ «Томск» в связи с переносом сроков строительства административно-делового центра

22. Согласно ФЗ от 22 июня 2009 г. №116-ФЗ. Срок существования особых экономических зон продлению не подлежит (в редакции ФЗ от 30.10. 2007 г. №240-ФЗ)

его стоимость выросла с 1,4 млрд до 3,9 млрд руб. Наряду с недофинансированием проверка деятельности технико-внедренческих зон Счетной палатой РФ в 2006–2008 гг. выявила нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств, связанных со строительством и оснащением объектов инфраструктуры.

Следует отметить и выявленные Генеральной прокуратурой РФ факты нарушения использования бюджетных средств в компании по управлению ОЭЗ. В ходе прокурорской проверки были установлены факты размещения средств, выделенных для развития ОЭЗ, под крайне низкие процентные ставки. Так, ОАО «Особые экономические зоны» хранило 5 млрд руб. на депозитном вкладе под 3,5 и 5,5% годовых. ОАО «ОЭЗ ТВТ «Дубна» размещало средства по депозитному договору под 3% годовых. Согласно данным Счетной палаты РФ, это значительно ниже средних ставок по аналогичным банковским операциям.

Настораживающе складывается тенденция с частными вложениями. Как показали наши исследования, в ТВЗ «Дубна» и других зонах их удельный вес не превышает 2%, в ТВЗ «Томск» ситуация не намного лучше. В чем же причины, почему в инвестиционную сферу не идет частный капитал, причем это касается не только ОЭЗ?

1. Во-первых, зоны попадают под общую тенденцию, которая определяется тем, что в стране, по сути, построен монополистический капитализм без вариантов, не требующий конкурентной борьбы за выживание и, следовательно, постоянной модернизации. Крупные же компании частично находят выход в покупке нового оборудования.

2. Как показало анкетирование резидентов ТВЗ, одним из факторов низкой активности частных инвесторов выступает слабая связь исследований с выходом на производство, только 19% резидентов осуществляет такую связь. Для частного капитала – это угроза не окупить свои вложения в инновации.

3. Анализ факторов, способствующих активизации инновационной деятельности, позволил сделать вывод о необходимости отработки сквозной системы стимулирования внед-

рения инновационных разработок в смежных отраслях. Речь идет о налоговых преференциях тем промышленным организациям, которые используют инновационно-технологические разработки при производстве продукции. Причем срок использования таких преференций должен быть ограничен, с тем чтобы оставался интерес к дальнейшим инновационным разработкам.

Результаты статистической обработки анкет резидентов ТВЗ показали, что преобладающим внутренним источником развития инновационной деятельности у подавляющего числа предприятий (74% опрошенных резидентов) выступают собственные средства. Кредитные средства банков в качестве основного источника финансирования назвали только 10% предприятий.

Интересно отметить, что полученные данные по структуре финансирования особых технико-внедренческих зон выступают зеркальным отражением того, что происходит с инвестированием инновационной деятельности в целом по России. В соответствии с имеющимися данными, структура затрат на технологические инновации организаций промышленности и сферы услуг в среднем по стране более чем на 80% обеспечивается собственными средствами организаций. Примерно 12-13% занимают прочие источники финансирования, включая кредит.

В условиях ограниченной возможности для привлечения внутренних инвестиций возрастают роль и значение привлечения иностранных инвестиций и технологий. Как показывает опыт функционирования китайских зон технико-экономического развития, обеспечение максимальной открытости и госгарантий налоговых и таможенных льгот обеспечило привлечение иностранных инвестиций и технологий²³ в китайские зоны технико-экономического развития и их эффективное развитие.

23. Доля китайских зон технико-экономического развития в привлечении иностранных инвестиций составила 18%, в ВВП – 5, в экспорте – 10,1% (Цзяньцзиэ П., Ким В. Опыт китайских зон технико-экономического развития. СПб: Университет, 2006. С. 3).

Зоны технико-экономического развития (ЗТЭР) позиционируются в Китае как точки роста национальной экономики. Ставится задача создания в каждой провинции, в каждом автономном районе по одной зоне развития. Китайские зоны развития – это не просто зоны промышленного и экспортного производства. Плата за возможность привлечения иностранного капитала – это обмен рынка на технологии и инвестиции, взамен – открытие внутреннего рынка. Интересна логика формирования инвестиционной среды в Китае за счет ТНК. Работа с ТНК в Китае проходила в два этапа, вначале – проникновение на рынок в обмен на инвестиции, а затем широкое открытие рынка в обмен на технологии. В конечном итоге осуществляется политика открытости как тип экономического развития.

Анализ показывает, что в России система инвестиционного законодательства, касающаяся привлечения иностранных инвестиций, носит фрагментарный характер. Как известно, законодательная и нормативная база инвестиционной деятельности в России находится в компетенции федеральных властей, однако это не обеспечивает наличия единого координирующего центра в плане консолидации и реализации инвестиций. Более того, государство часто использует свое суверенное право иммунитета в плане судебной и арбитражной ответственности. В основе привлечения иностранных инвестиций, помимо политической стабильности, гарантии прав частной собственности, стабильности и решения инфраструктурных и налоговых проблем, важнейшим стимулом выступает гарантия рынка сбыта продукции и вывоз капитала. Гарантии иностранным инвесторам должны охватывать не только возмещение ущерба, но и компенсации упущенной выгоды.

Эффективность функционирования институтов развития в инновационно-инвестиционной сфере требует действенного правового механизма. Система нормативно-правовой базы ГЧП предполагает наличие единого федерального закона, раскрывающего сущностные процессы партнерских отно-

шений, законодательное обеспечение отношений партнеров по ГЧП, четкое разграничение прав и обязанностей как бизнеса, так и государства. Пока же правовая база и управление ГЧП строится по сферам экономики²⁴, которые участвуют в партнерских отношениях (имеется отдельный закон по концессиям, особым экономическим зонам и некоторые другие), это не приводит к созданию единой эффективной законодательной базы. Сложившееся отношение к ГЧП не способствует и созданию единой институциональной среды, по сути, приводит к ведомственной разобщенности, что нежелательно, особенно применительно к инновационной сфере. Развитие инноваций в стране требует единой системы, способствующей координации, преодолению ведомственной принадлежности и единой (в целом по стране) системы управления. Для России, отставание которой в инновационном развитии от ведущих мировых стран существенно, необходимо создать министерство инноваций, координирующее разработки инноваций и инновационных технологий, согласованную деятельность всех форм и ведомств, занимающихся инновационной деятельностью, концентрацию и целевое использование инвестиций в перспективных направлениях. Единая система управления инновациями позволит не только обеспечить переход к глобальным инновационным сетям, по сути, созданию сетевой системы, объединяющей научные центры и специализированные институты. Более того, появляется возможность поддерживать фундаментальную науку, не оценивая ее деятельность только по коммерческим успехам.

В заключение хотелось бы отметить, что если с макроэкономических позиций оценить возможности России в обеспечении инновационного развития и модернизации, то на поверхности окажется, что в России создана широкая сеть фондов, форм ГЧП и институтов, в различной степени направленных

24. В настоящее время регулирование нормативно-правовой деятельности особых экономических зон технико-внедренческого плана возложено на Министерство экономического развития РФ, правовая обеспеченность наукоградов возложена на Министерство образования и науки, а технопарков – на Министерство связи и массовых коммуникаций РФ.

на активизацию инновационно-модернизационных процессов. Однако, по нашему мнению, отсутствует четкая взаимосвязь, учитывающая перспективы развития промышленности, ее модернизации и приоритеты инновационного прорыва. Если сравнить инвестиционную обеспеченность развития приоритетных инновационно-технологических разработок в России с развитыми странами, то такую бюджетную политику можно сравнить со стаканом воды при тушении пожара.

1.4. Концессии как форма привлечения инвестиций

Концессии (от латинского *concessio* – разрешение, соглашение, уступка) в юридическом смысле определяет правоотношения экономических агентов, касающиеся предоставления правообладателем пользователю различных прав по использованию различных объектов на определенный срок и за плату, определяемую договором. Институт концессии возник как узаконенная форма привлечения государством (в лице его правительственных или муниципальных органов) частных инвестиций (как национальных, так и иностранных) в целях стимулирования развития национальной экономики в целом и инфраструктуры в частности.

Концессионный механизм позволяет привлечь инвестиции во многие сферы, прежде всего туда, где не хватает государственных средств – в инфраструктуру. Концессионный договор позволяет не только минимизировать бюджетные расходы, но и пополнить бюджеты за счет налоговых выплат, эффективно использовать новейшие технологические разработки.

Как обоснованно считает В.Г. Варнавский, концессии являются наиболее развитой, прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, они, в отличие от контрактных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование

своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от смешанных предприятий. В-третьих, у государства, тем не менее, в рамках как концессионного договора, так и публично-правовых норм в целом остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии или законодательства, а также при необходимости защищать общественные интересы в концессиях²⁵.

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

- 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.

К недостаткам концессионной формы хозяйствования относится относительная негибкость заключенных на продолжительное время договоров, что лишает их оперативного маневра при наступлении непредвиденных событий. В финансовом плане концессии — это длинные и поэтому рискованные инвестиции. Должна быть государственная гарантия рисков и возврата инвестиций с определенной маржой.

Концессия — форма ГЧП, обеспечивающая институциональные условия для привлечения бюджетных и внебюд-

25. Варнабский В. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН, 2008. Т. 1. С. 33.

жетных источников с целью реализации социально-экономических проектов. При этом концессионер строит объект концессии и получает свои доходы, а концедент (госсектор) сохраняет все права, включая собственность на объект концессии.

Концессии, как сложная система партнерских отношений государства и бизнеса, способна при соответствующей гарантии рисков обеспечить приток как иностранных, так и российских прямых инвестиций в приоритетные отрасли экономики. С помощью системы концессионных соглашений в России может быть дан старт не только ускорению экономического развития и увеличению притока прямых отечественных и зарубежных инвестиций в реальные отрасли экономики, но и более эффективному использованию ограниченных бюджетных ресурсов. На концессионной основе могут быть построены скоростные качественные дороги, которые снизят затраты на доставку товаров и создадут транзитные пути с современной инфраструктурой, позволяющие России более успешно конкурировать на рынке международных перевозок.

В России концессии активно использовались в строительстве железных дорог до 1917 г.; в период НЭПа в СССР действовало до 144 концессий, включая 12 на транспорте. В послереволюционный период Россия с целью привлечения финансов, технологий, специалистов пошла на широкое развитие концессий. В 1920 г. был издан Декрет СНК РСФСР «Общие экономические и юридические условия концессии», в котором подчеркивалось, что «Совет Народных Комиссаров более года тому назад поставил на очередь как практическую проблему привлечения технических сил и материальных средств промышленно развитых государств как в целях восстановления в России одной из основных баз сырья для всего мирового хозяйства, так и для развития производительных сил вообще, подорванных мировой войной»²⁶. Основные эко-

26. Известия. 1920. 25 ноября.

номические и юридические условия концессии, опубликованные в Декрете СНК и подписанные В.И.Лениным, включали следующее:

1. Концессионеру будет предоставляться вознаграждение долей продукта, обусловленной в договоре с правом вывоза за границу.
2. В случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах, концессионеру будут предоставляться торговые преимущества (как то: заготовка машин, специальные договоры на крупные заказы и т.д.).
3. В зависимости от характера и условий концессии будут предоставляться продолжительные сроки концессий для обеспечения полного возмещения концессионеру за риск и вложенные в концессию технические средства.
4. Правительство РСФСР гарантирует, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции.
5. Концессионеру будет предоставляться право найма рабочих и служащих для своих предприятий на территории РСФСР с соблюдением Кодекса законов о труде или специального договора, гарантирующего соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье.
6. Правительство РСФСР гарантирует концессионеру недопустимость одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами Правительства условий концессионного Договора.

Декрет СНК обеспечил иностранным концессионерам практически полную юридическую защиту и широкие экономические права. Управление концессиями было возложено на Главный комитет по делам концессий, а в 1923 г. учрежден Главный концессионный комитет как вспомогательный орган при Совете Народных Комиссаров.

Большая часть концессий была образована в отраслях, производящих средства производства. Концессионные предприятия занимали существенное место и в добыче серебра и свинца (62,2%), марганцевой руды (85%), золота (30%), производстве одежды (22,3%)²⁷. Концессионные предприятия создавались почти во всех отраслях и сферах народного хозяйства. В принципе весь процесс создания промышленности в 20-х годах от проектирования до строительства и оснащения был обеспечен за счет концессий и такой ее формы, как договор о технической помощи. Закат концессий связан с тридцатыми годами, годами репрессий в России.

В современной России, несмотря на ее желание вступить в ВТО, понятие «концессия» не введено в правовой оборот. В законе от 21 июня 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в пункте 1 ст. 3 дается только понятие «концессионного соглашения». «По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности». Несмотря на значимость принятого закона, в последующие годы, вплоть до 2009 г., на федеральном уровне не было заключено ни одного концессионного соглашения.

В июне 2008 г. был принят Федеральный закон № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты

27. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. М.: Советская энциклопедия. 1979. Т. 3. С. 230.

Российской Федерации», во многом расширивший права концессионеров.

Для первого варианта закона «О концессионных соглашениях» были характерны минимальные гарантии концессионерам со стороны государства²⁸. В новой редакции закона было закреплено право концессионеров на продукцию и доходы, если иное не предусмотрено соглашением. Были внесены и поправки по НДС, при взимании которого вводится право на вычет по закупкам, необходимым для реализации концессионного соглашения.

В числе дополнительных условий, которые могут быть включены в концессионное соглашение, в новой редакции ч.2 ст. 10 Закона названы:

- Размер инвестиций концессионера;
- Порядок внесения изменений в концессионное соглашение;
- Обязательства концессионера по подготовке проектной документации объекта соглашения;
- Обязательства сторон соглашения по подготовке территории для создания или реконструкции объекта концессии;
- Порядок возмещения расходов сторон в случае досрочного прекращения концессионного соглашения;
- Размеры неустойки за нарушение сторонами обязательств по концессионному соглашению²⁹.

В соответствии с ФЗ №152 от 2.07.2010 в закон «О концессионных соглашениях» внесены дополнительные положения, позволяющие развивать концессии на муниципальном уровне в коммунальной сфере, более четко сформулированы обязательства сторон и минимизация рисков. Но в то же время и в новой редакции федерального закона «О концес-

28. В этот список не попали природные богатства – недра, водоемы, леса. Тем самым искусственно оказались ограничены сферы применения концессионных соглашений (Митрофанова И.В. Концессия как форма частно-государственного партнерства по привлечению инвестиций в производственную инфраструктуру макрорегиона // Инновации. 2007. № 6. С. 35).

29. Годунова Д. Концессионный договор: от теории к практике // Корпоративный юрист. 2008. №10 (приложение).

сионном соглашении» остается ряд нерешенных проблем. В частности, положения Закона относительно объекта концессионного соглашения. Хотя список определенного в Законе недвижимого имущества, которое может быть такого рода объектом, достаточно широк (автомобильные дороги, объекты трубопроводного и железнодорожного транспорта, порты и т.д.), он сформулирован как закрытый (ст. 4). Это означает, что объектом концессионного соглашения не могут быть, во-первых, иные объекты, не попавшие в список (например, земельные участки), во-вторых, деятельность относительно определенного имущества (а не само это имущество)³⁰.

В структуре форм и моделей ГЧП в мире лидируют концессии в различной форме. По данным Международного банка реконструкции и развития (МБРР), в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на концессии приходится более 66% заключаемых государством контрактов в сфере транспортной инфраструктуры (железные и автомобильные дороги, морские порты, аэропорты). Концессионное законодательство существует сейчас более чем в 120 странах мира. В международной практике выделяют достаточно много моделей ГЧП. Рассмотрим несколько основных моделей, используемых в инфраструктурных концессионных соглашениях.

■ *ВОТ (Build—Operate—Transfer)* — «строительство—эксплуатация—передача». Это одна из наиболее используемых в мировой практике. Концессионер финансирует строительство и эксплуатацию (на праве владения в течение установленного срока, необходимого для окупаемости вложенных средств), после чего объект передается государству. Концессионер получает полномочия использования объекта, собственником которого выступает государство, вплоть до полной окупаемости (или расчета). Вариантом этой схемы выступает модель *ROT*, предусматривающая еще и реконструкцию функционирующего объекта.

30. Бюллетень № 4 Счетной палаты РФ. М., 2010. С. 172.

■ Модель ВТО (*Build—Transfer—Operate*) — «строительство—передача—эксплуатация», наиболее приближенная к понятию концессии. Концессионер строит объект, который передаётся государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства. После этого объект передается на правах пользования в эксплуатацию концессионеру.

Инфраструктурные модели концессии можно также подразделить на два типа: инвестиционные и операционные концессии. Перечисленные выше модели относятся в большей мере к инвестиционным концессиям. Эти модели предусматривают, что концессионер за свой счет создает новый объект инфраструктуры, осуществляет эксплуатацию этого объекта и передает его в собственность концедента. Различие между данными формами состоит в сроках перехода права собственности на объект к концеденту, а также в том, принадлежит ли концессионеру право владения и пользования объектом либо только право пользования им.

К операционным концессиям относятся модели типа ROT («восстановление — эксплуатация — передача»), АОР («техническая реконструкция и расширение объекта — эксплуатация — передача»). В контрактах этого типа концедент передает концессионеру уже существующий объект для проведения его реконструкции, технического перевооружения или расширения, последующей эксплуатации восстановленного объекта концессионером и возврата по истечении срока концессии концеденту.

В России лидером в развитии концессий выступает Санкт-Петербург. В настоящее время по концессионной схеме в Санкт-Петербурге реализуются два инвестиционных проекта. Это строительство Западного скоростного диаметра (далее ЗСД)³¹ и сооружение Орловского тоннеля. Оба этих проекта являются первыми примерами реализации концеп-

31. Стоимость проекта более 2 млрд долл., госинвестиции в пределах 50%, а остальное — европейские концессионные компании // Эксперт. 2005. № 2.

ции государственно-частного партнерства в транспортной инфраструктуре города. Предполагается, что в каждом проекте в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения органом, осуществляющим полномочия концедента от имени Российской Федерации, будет являться Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), а органом, осуществляющим полномочия концедента от имени Санкт-Петербурга, будет выступать Правительство Санкт-Петербурга.

Медленное развитие концессий в России связано, прежде всего, с отсутствием правовой системы, защищающей интересы всех сторон концессионного соглашения, а не только государства. Отсутствие в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» положений, регулирующих порядок финансирования проектов ГЧП и возврата инвестору вложенных средств, в том числе при досрочном расторжении соглашения, а также чрезмерная защита законом государства путем перекладывания рисков на инвестора, делает применение закона на практике затруднительным. Отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках концессионных соглашений, не являются прозрачными.

В этой связи следует законодательно отработать порядок финансирования проектов и возврат инвестору вложенных средств, что должно найти отражение в бюджетном законодательстве, в котором нужно предусмотреть обязательства государства по гражданско-правовым договорам. Дело в том, что в нашей стране бюджетное право имеет преимущество перед контрактным правом. Бюджет в России утверждается на трехлетний срок, а концессионные договора рассчитаны на срок существенно больший. Возникают риски в связи с изменением бюджетного законодательства. При долгосрочной концессии реальным становится риск невыполнения государством своих финансовых обязательств. Необходимы соответствующие бюджетные гарантии по долгосрочным концессионным соглашениям.

Для более широкого развития долгосрочных концессионных соглашений необходима серия нормативных актов, минимизирующих риски за счет детализации порядка заключения и исполнения концессионных договоров. Помимо софинансирования концессионных дорожных договоров государство обязано зафиксировать долгосрочные бюджетные гарантии, софинансировать разработку концессионных проектов и обеспечить через Минтранс выполнение функции единого государственного заказчика.

Концессия как гражданско-правовая форма отношений государства и частного сектора, основанная на сочетании взаимных прав и обязанностей, может улучшить инвестиционный климат в России.

Глава

II

Особые экономические зоны: опыт и проблемы функционирования

В России первым официальным документом, закрепившим терминологию и экономическое наполнение понятия государственно-частного партнерства (ГЧП), стала «Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)», утвержденная распоряжением правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р. В Программе подчеркивалось, что развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является необходимым условием формирования экономической и социальной инфраструктуры, привлечения частных инвестиций, в том числе на основе использования таких форм ГЧП, как особые экономические зоны. К этому времени уже был принят Федеральный закон от 20 июня 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Особые экономические зоны хозяйствования представляют собой образование, находящееся под юрисдикцией государства – организатора зоны, создающего на специально выделенной территории льготный правовой и экономический режим для внутренних и внешних инвесторов. По сути, ОЭЗ – точки роста, цель которых – обеспечить привлечение инвестиций и стимулировать развитие инноваций за счет

установления льгот по налогам, таможенным сборам и ряда других преференций.

Для координации деятельности особых экономических зон, стимулирования развития партнерских отношений в 2006 году было создано открытое акционерное общество «Особые экономические зоны», которому переданы все финансовые средства для реализации проектов особых экономических зон. В соответствии с законодательством ОАО «ОЭЗ» и его территориальные органы выполняют функции координирующего органа, отвечающего за создание инфраструктуры и обустройство территории зон. Это касается и земельно-имущественных отношений. Земля предоставляется резидентам зоны по фиксированным ставкам арендной платы (не более 2% кадастровой стоимости), причем с подготовленной инфраструктурой. По завершении строительства резидент получает права на выкуп участка земли, на котором размещены построенные им объекты.

Все ОЭЗ имеют налоговые льготы с учетом специализации зоны. Резиденты освобождаются от налога на землю и налога на имущество, а также налога на прибыль и транспорт в той части, которая идет в местный бюджет. Во всех (за исключением туристско-рекреационных) действует режим свободной таможенной зоны, иностранные товары размещаются и используются без уплаты таможенной пошлины и НДС, а российские — без уплаты вывозной пошлины, но с уплатой акцизов.

В конце 2009 г. были приняты поправки в законодательство, позволяющие технико-внедренческим зонам заниматься производством наукоемкой продукции. Снижен минимальный порог инвестиций для резидентов промышленно-производственных и портовых зон, расширен список видов деятельности.

В настоящее время в России функционируют 24 особые экономические зоны 4 типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, портовые и туристско-рекреационные. По состоянию на 1 января 2011 г. в ОЭЗ зарегистриро-

вано 257 резидентов, среди которых 32 компании с участием иностранного капитала из 19 стран мира. Объем заявленных частных инвестиций составляет около 300 млрд руб., фактически профинансирована десятая часть – 31,8 млрд руб.

2.1. Специфика отношений собственности в особых экономических зонах

Институты регулирования имущественных отношений занимают центральное место в системе государственного регулирования, поскольку оказывают непосредственное и наиболее существенное воздействие на возможности и степень реализации экономических интересов субъектов хозяйствования всех форм собственности. Особое значение качество регулирования отношений собственности приобретает в рамках различных форм государственно-частного партнерства (ГЧП), представляющего собой связующую основу более тесной интеграции частного и государственного секторов, специфический экономический механизм вовлечения частного капитала в сегмент рынка, регулируемого государством, в процесс реализации общенациональных целей и интересов, в том числе в процесс реализации инфраструктурных, инновационных и других проектов, отличающихся долгосрочным характером и более высокой степенью риска.

Степень и эффективность участия частного капитала в реализации общегосударственных инвестиционных и инновационных проектов в основном зависит от того, насколько институты и механизмы, регламентирующие в рамках конкретных форм ГЧП имущественные отношения, а также общий режим хозяйствования, обеспечивают субъектам частного капитала необходимые условия для полноценной экономической реализации их собственности, которая предполагает, прежде всего, наличие возможности возврата вложенного

капитала и получения приемлемой для них нормы прибыли. Поэтому необходимым условием их участия в заведомо менее доходном процессе реализации общенациональных целей, предполагающей обеспечение не только экономической, но и социальной эффективности, является обеспечение на законодательном уровне компенсации всех рисков, связанных с их участием в проектах ГЧП.

Поскольку стандартные, традиционные институты и механизмы, регулирующие отношения собственности (методы налогообложения, методы регулирования земельных отношений, условия обеспечения бизнеса производственной, транспортной, социальной и инновационной инфраструктурой и др.) не в состоянии, как показывает практика, привлечь частный капитал к реализации проектов, имеющих общенациональное значение, постольку достижение этой цели предполагает необходимость их определенной коррекции.

Разрешение данного объективного противоречия может быть обеспечено посредством трансформации отношений собственности в рамках ГЧП, обеспечивающей возможность определенной конвергенции, совмещении двух существенно различающихся критериев эффективности хозяйственной деятельности, используемых при ее оценке применительно к общенациональным и частным проектам. Суть данной трансформации состоит в институционализации таких отношений собственности, которые в различных формах ГЧП способны обеспечивать возможность реализации частных интересов в рамках осуществления общенациональных проектов. Своеобразным синергетическим эффектом такой институционализации может быть, с одной стороны, повышение эффективности реализации государственных проектов, благодаря использованию частной инициативы и привлечению частного капитала, с другой — возрастание значения социальной составляющей в критериях оценки эффективности деятельности субъектов частной собственности. Иначе говоря — более глубокая степень интеграции, согласования общественных и частных интересов.

Необходимость обеспечения привлекательности и комфортности режима имущественных отношений ГЧП и создаваемых в его рамках условий хозяйствования означает, что система правовых норм, регулирующих отношения собственности в масштабах различных форм ГЧП, должна обладать определенной спецификой по сравнению с общепринятыми нормами.

Специальный режим отношений собственности, устанавливаемый в результате определенной коррекции традиционных имущественных отношений, имеющей целью сделать его более привлекательным для частного капитала, создать более благоприятные условия хозяйствования для субъектов частной собственности в рамках процесса реализации общегосударственных или муниципальных проектов, характерен и для особых экономических зон (ОЭЗ). Он формируется системой законодательных и подзаконных актов органов власти различного уровня³². На законодательном уровне формируются принципы организации отношений собственности, общие как для всех ОЭЗ, так и для их конкретных типов: промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и портовых.

При этом следует отметить, что данная коррекция затрагивает преимущественно характер и некоторые действующие в настоящее время рыночные принципы взаимодействия субъектов государственной и частной собственности в сфере имущественных отношений, необходимость соблюдения которых затрудняет привлечение частных инвестиций в общегосударственные проекты. Это институты, регулирующие взаимодействие государства и хозяйствующих субъектов в таких сферах, как налогообложение, арендные отношения,

32. Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об особых экономических зонах», Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ, распоряжения правительства о создании конкретных ОЭЗ, соглашения о создании ОЭЗ между правительством РФ, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ и администрациями муниципальных образований, на территории которых создаются ОЭЗ, утверждаемые Минэкономразвития типовые формы соглашений о ведении деятельности на территории ОЭЗ различного типа, примерные формы договоров аренды земельного участка недвижимого имущества резидентами ОЭЗ.

обеспечение хозяйственной деятельности производственной, транспортной и инновационной инфраструктурой и др.

В качестве основных параметров, формируемых на законодательном уровне и характеризующих систему отношений собственности в ОЭЗ, можно отметить:

- структуру форм собственности в рамках ОЭЗ;
- структуру объектов собственности в ОЭЗ;
- структуру субъектов отношений собственности;
- принципы взаимодействия на территориях ОЭЗ субъектов государственной и муниципальной собственности (в лице органов управления ОЭЗ) и субъектов частной собственности (в лице резидентов ОЭЗ) в сфере имущественных отношений.

Отмеченные параметры структуры отношений собственности в ОЭЗ формируются, прежде всего, посредством установления на законодательном уровне условий создания и функционирования ОЭЗ.

Структура форм собственности на территории ОЭЗ не отличается от их традиционной структуры на территории страны, представленной базовыми формами – государственной, муниципальной и частной и некоторыми другими формами, в частности смешанной собственностью, формирующейся в результате совместного финансирования (государством и резидентами) строительства, например объектов инфраструктуры на территории ОЭЗ³³. В то же время отношения собственности на территории ОЭЗ отличаются спецификой. В качестве ее наиболее существенных проявлений можно отметить следующие.

■ Рекомбинацию отношения собственности с целью обеспечения их экономической и организационной адаптации к совместному участию государства и частного капитала в реализации общенациональных, общегосударственных

33. В зависимости от размеров долевого участия государства и резидентов в финансировании строительства инфраструктурных объектов смешанная собственность по своей сути фактически может быть либо государственной (в случае, если государством профинансировано более 50% затрат), либо частной, если более половины расходов приходится на резидентов.

целей и интересов³⁴. Сущность рекомбинации состоит, с одной стороны, в установлении для резидентов ОЭЗ федеральным законом «Об особых экономических зонах» определенных ограничений их экономической свободы и прав распоряжения своей собственностью, что сокращает их возможности максимизации прибыли. В частности, данным законом ограничивается состав видов деятельности, которые могут осуществлять резиденты на территории ОЭЗ, устанавливаются предельно конкретные обязательства резидентов по осуществлению капитальных вложений (промышленно-производственные и портовые ОЭЗ). Кроме того, резидентам запрещается иметь филиалы и представительства за пределами ОЭЗ и др.

Другим проявлением рекомбинации имущественных отношений является компенсация законодательно оформленных ограничений прав частной собственности на территории ОЭЗ и упущенной выгоды резидентов от участия в общегосударственных проектах, имеющих целью достижение не только экономической, но и социальной эффективности, посредством предоставления им определенных преференций в виде передачи частичных прав государственной собственности. Такого рода рекомбинация создает возможности использовать частный капитал, частную инициативу и частные интересы как средство реализации общенациональных интересов.

■ Наличие сегментов с различной структурой отношений собственности. С одной стороны, это отношения собственности в рамках законодательно установленного для ОЭЗ специального режима хозяйствования, т.е. имущественные отношения между органами, выполняющими функции управления ОЭЗ, и резидентами ОЭЗ. С другой — традиционные отношения собственности, характерные для территории всей страны, участниками которых являются субъекты хозяйство-

34. Применительно к ОЭЗ общегосударственный интерес состоит в диверсификации промышленного производства, привлечении инвестиций, расширении масштабов инновационной деятельности и др.

вания, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории ОЭЗ, но не являющиеся их резидентами.

Основные принципы организации объектного аспекта организации отношений собственности в ОЭЗ также определены законодательно. Законом об особых экономических зонах устанавливается, что:

- ОЭЗ могут создаваться только на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- на территории ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типа не должно быть недвижимости, принадлежащей юридическим и физическим лицам;
- объекты производственной, транспортной и инновационной инфраструктуры должны создаваться в основном за счет бюджетных средств.

Структура субъектов собственности ОЭЗ определяется структурой ее форм. Это субъекты частной, государственной и муниципальной собственности. Субъекты смешанной собственности, как уже отмечалось выше, могут представлять либо частную, либо государственную собственность. Специфика субъектного аспекта отношений собственности ОЭЗ состоит в исключении федеральным законом «Об особых экономических зонах» унитарных государственных предприятий, зарегистрированных на территории ОЭЗ, из структуры субъектов отношений собственности в рамках особого экономического режима зоны: федеральный закон не предоставляет им права на получение статуса резидента ОЭЗ (ст. 9, п. 1, п. 2, п. 3, п. 4 закона).

В результате изменяется конфигурация прав собственности резидентов и нерезидентов ОЭЗ. Частные собственники-резиденты получают налоговые и другие преференции от государства, но законодательно ограничиваются в распоряжении своей собственностью. Частные собственники-нерезиденты не ограничиваются в правах собственности, но и не имеют никаких преференций от государства.

Специфика принципов взаимодействия субъектов государственной и частной собственности в ОЭЗ.

Принципы взаимодействия субъектов государственной и частной собственности на территории ОЭЗ изменяются в соответствии с характером законодательной рекомбинации отношений собственности. Специфика данных принципов на законодательном уровне фиксируется законом «Об особых экономических зонах»), Налоговым кодексом РФ, Таможенным кодексом РФ, Соглашениями о создании особых экономических зон. К основным изменениям принципов взаимодействия субъектов государственной и частной собственности в ОЭЗ можно отнести следующие.

1. *Предоставление резидентам ОЭЗ эксклюзивных налоговых льгот.* В первую очередь субъектов частной собственности интересует возможность компенсации упускаемой ими выгоды из-за участия в проектах ГЧП, реализующих социально-экономические цели и отличающихся более низкой доходностью, из-за ограничений прав собственности резидентов на территории ОЭЗ. Классической, основной формой такого рода компенсации является изменение структуры отношений собственности между государством и частным бизнесом в сфере налогообложения посредством предоставления налоговых льгот резидентам ОЭЗ, что означает передачу резидентам ОЭЗ права собственности государства на определенную часть налоговых доходов, получаемых государством на основе действующего налогового законодательства. Кроме того, определенной преференцией является и то, что на резидентов ОЭЗ в течение периода, равного сроку действия их соглашения с органами управления ОЭЗ, не распространяется действие актов государственного и местного законодательства, ухудшающих условия налогообложения.

2. *Предоставление резидентам ОЭЗ таможенных льгот.* Дополнительной формой компенсации рисков для резидентов ОЭЗ является установление специального таможенного режима в ОЭЗ, предусматривающего для них при осуществ-

влении ими внешнеэкономических операций отмену некоторых ограничений распоряжения их собственностью, предусматриваемых действующим таможенным законодательством. Кроме того, иностранные товары размещаются и используются на территории ОЭЗ без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость. Российские товары также вывозятся за рубеж без уплаты таможенных пошлин.

3. *Передача резидентам ОЭЗ права пользования государственными и муниципальными земельными участками на льготных условиях договора аренды.*

4. *Предоставление резидентам ОЭЗ права выкупать арендуемые государственные и муниципальные земельные участки, на которых расположено созданное ими и принадлежащее им недвижимое имущество.*

5. *Передача резидентам ОЭЗ права пользования государственным и муниципальным недвижимым имуществом на льготных условиях договора аренды.*

6. *Предоставление резидентам ОЭЗ определенных возможностей участвовать в управлении ОЭЗ, в том числе и в сфере имущественных отношений.* Возможности воздействия резидентов на процесс управления функционированием ОЭЗ предоставляются им включением их представителей (в соответствии с законом «Об особых экономических зонах») в состав наблюдательного совета ОЭЗ. В числе прочих полномочий в компетенцию наблюдательного совета включен ряд полномочий, имеющих непосредственное отношение к управлению имущественными отношениями в рамках ОЭЗ и контролю за выполнением сторонами (т.е. резидентами и органами власти) их обязательств, зафиксированных в соглашениях о ведении предпринимательской деятельности в ОЭЗ. В частности, наблюдательный совет в соответствии с законом имеет право рассматривать такие проблемы, как ход выполнения соглашений о ведении хозяйственной деятельности в ОЭЗ; выполнение обязательств исполнительных органов государственной власти и муниципальных образований, включенных в соглашения о деятельности в ОЭЗ; степень и

характер использования бюджетных средств, выделяемых на обустройство территории ОЭЗ и др.

Характеристика основных параметров специфических отношений собственности, формирующихся в ОЭЗ, свидетельствует о том, что их основу составляют отношения по поводу владения, пользования и распоряжения государственным имуществом (земельных участков, объектов другой недвижимости, бюджетных средств, расходующихся на создание инфраструктуры, налоговых доходов) между исполнительной государственной и муниципальной властью в лице органов управления ОЭЗ и резидентами зон. При этом в одних случаях (при сдаче государственного имущества резидентам в аренду) имеет место передача резидентам частичных прав государственной собственности (прав владения и пользования земельными участками, другим недвижимым имуществом, без права распоряжения ими). В других случаях, в частности, при предоставлении резидентам ОЭЗ налоговых и таможенных льгот, наблюдается передача резидентам на определенный срок комплекса всех прав на соответствующую часть налоговых доходов государственного бюджета.

Законодательное оформление рассмотренных выше принципов организации отношений собственности в рамках ОЭЗ отнюдь не означает их автоматической реализации на практике, предполагающей использование специальных механизмов ее обеспечения.

Практическая реализация установленных законом правовых норм, регулирующих отношения собственности в ОЭЗ, обеспечивается контрактными отношениями различных уровней.

С одной стороны, это контрактные отношения федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти, фиксирующие в Соглашениях о создании конкретных ОЭЗ их права и обязательства в процессе формирования и функционирования ОЭЗ. С другой стороны, это контрактные отношения органов управления ОЭЗ, уполномоченных

управлять и распоряжаться государственной и муниципальной собственностью на территории ОЭЗ, и резидентов ОЭЗ, являющихся субъектами частной собственности, заключающими Соглашения о ведении хозяйственной деятельности и договора аренды государственного имущества (земельных участков и другого недвижимого имущества). Заключение названных соглашений и договоров предусмотрено федеральным законом «Об особых экономических зонах» и является обязательным.

Контрактные, договорные отношения – это механизм, обеспечивающий реализацию законодательно установленного режима отношений собственности в процессе функционирования ОЭЗ посредством фиксации в соглашениях и договорах, заключаемых между органами федеральной, региональной и муниципальной власти, органами управления ОЭЗ и их резидентами прав и обязательств, в том числе обязательств имущественного характера, методов контроля за их выполнением, а также санкций за их невыполнение.

Договор или соглашение по своей природе представляет собой один из механизмов обеспечения практической реализации законодательных норм, регулирующих экономические процессы в самых различных сферах деятельности. Конструкция договора или соглашения, утверждаемого органами власти, должна представлять собой комбинацию обязательств сторон, от выполнения которых зависит достижение целей, сформулированных в законах, а также мер ответственности сторон за их невыполнение. Типовые формы соглашений и договоров органов государственной власти с субъектами хозяйствования утверждаются органами государственной исполнительной власти, устанавливающими обязательную схему соглашений, их структуру и перечень прав и обязательств сторон.

В качестве наиболее существенных проявлений значимости контрактных отношений для реализации законодательно оформленного режима отношений собственности ОЭЗ отметим следующие.

■ Контрактные отношения позволяют трансформировать законодательные нормы, регламентирующие отношения собственности в различных формах ОЭЗ, в конкретные договорные условия, фиксирующие взаимные обязательства сторон, выполнение которых имеет наиболее существенное значение для практической реализации этих норм. Кроме того, они позволяют регламентировать решение проблем имущественных отношений, не урегулированных законодательными нормами. Это важно в связи с тем, что все возможные ситуации в этой сфере не могут быть предусмотрены законами.

■ Обязательность включения в соглашения условий, необходимых для реализации законодательных норм, и мер ответственности в виде санкций за их невыполнение является существенной гарантией реализации законодательных норм, регулирующих отношения собственности в ОЭЗ, и формой государственного принуждения сторон соглашения к их реализации, а также к соблюдению прав собственности контрагента.

■ Четкость и точность трансформации законодательных норм в конкретные для каждой ситуации договорные условия и обязательства сторон значительно облегчают осуществление контроля за их выполнением, а также за соблюдением прав собственности.

■ Особое значение имеет юридическое оформление типовых форм заключаемых соглашений и договоров, регламентирующих структуру и характер взаимных обязательств, в том числе имущественного характера. Его правомерно рассматривать не только в качестве основного инструмента практической реализации законодательных норм, регламентирующих отношения собственности в ОЭЗ, и как средство защиты прав собственности всех участников ОЭЗ, но и как определенную гарантию недопущения закрепления за бюрократическим аппаратом избыточных прав собственности при заключении соглашений.

Нормативной базой организации взаимодействия органов власти и резидентов ОЭЗ на уровне контрактных отношений являются Соглашение о создании конкретных ОЭЗ, структура которого зафиксирована в ФЗ «Об особых экономических зонах РФ» (ст.6, п.4), а также подзаконные акты в виде приказов Минэкономразвития, утверждающих типовые формы соглашений о ведении хозяйственной деятельности резидентами ОЭЗ и примерные формы договоров аренды земельных участков и другого недвижимого имущества.

Недооценка тщательного правового оформления наиболее существенных позиций содержания и структуры заключаемых соглашений и договоров автоматически закрепляет за бюрократическим управленческим аппаратом избыточные, не регламентированные нормативными актами права собственности, что предоставляет им легальную возможность по своему усмотрению определять условия сотрудничества сторон. Кроме того, тщательное правовое оформление содержания соглашений и договоров есть не что иное, как своего рода принуждение сторон, их заключающих, к взаимному соблюдению прав собственности.

Основным нормативным документом, регулирующим (наряду с Законом об ОЭЗ) систему контрактных отношений в ОЭЗ, является Соглашение о создании ОЭЗ, заключаемое между органами власти всех уровней. Его базовая схема, представляющая структуру обязательств, подробно представлена в законе об ОЭЗ. Нетрудно заметить, что схема Соглашения устанавливает целый ряд конкретных обязательств органов власти имущественного характера:

- объем и сроки финансирования создания инженерной, транспортной, и социальной инфраструктуры;
- план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ;
- комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития ОЭЗ и порядок их финансирования;
- права на имущество, созданное за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, а

также на объекты инфраструктур этой зоны, расположенные на территориях, прилегающих к территории ОЭЗ;

- порядок управления объектами недвижимости и объектами инфраструктур, созданных за счет средств федерального бюджета и внебюджетных средств;
- обязательства органов власти субъектов Федерации по предоставлению налоговых льгот резидентам ОЭЗ и др.

В Соглашении фиксируются также обязательства государственных и муниципальных органов исполнительной власти по передаче федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному управлять ОЭЗ, полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости.

Такого рода конкретизация на законодательном уровне основных обязательств органов государственной и муниципальной власти имеет немаловажное значение как фактор обеспечения инвестиционной привлекательности ОЭЗ для их потенциальных резидентов.

В то же время бросается в глаза определенная незавершенность базовой схемы Соглашения, проявляющаяся, в частности:

- в отсутствии позиций, фиксирующих степень ответственности органов власти за невыполнение включенных в соглашение обязательств, а также за эффективность и целевое использование бюджетных средств;
- в отсутствии позиций, конкретизирующих формы и методы контроля за практической реализацией Соглашения и за эффективным использованием бюджетных средств.

Кроме того, включение в Соглашение пункта об установлении прав собственности на объекты инфраструктуры, созданные за счет бюджетных и внебюджетных средств, без внесения в закон «Об особых экономических зонах» правовой нормы, конкретизирующей принципы и правила

установления прав собственности (в действующей редакции закона такой нормы нет), может означать, что установление прав собственности в этом случае будет отдано на усмотрение чиновников.

Отмеченные упущения обесценивают фиксацию и конкретизацию обязательств органов власти в глазах потенциальных резидентов и инвесторов и тем самым существенно снижают позитивное воздействие условий Соглашения на инвестиционную привлекательность ОЭЗ и приток частного капитала.

Следующим по значимости нормативным документом, регулирующим на уровне контрактных отношений взаимодействие органов управления ОЭЗ и резидентов, являются Соглашения об осуществлении резидентами ОЭЗ деятельности на их территории. Данные соглашения заключаются между Минэкономразвития РФ и резидентами ОЭЗ, фиксируют их взаимные обязательства и права. Типовые формы этих Соглашений утверждаются Минэкономразвития для каждого типа ОЭЗ³⁵. Различия между ними крайне незначительны и связаны в основном с фиксацией конкретных объемов обязательных инвестиций, предусмотренных законом для резидентов промышленно-производственных и портовых ОЭЗ, либо с отсутствием фиксации в соглашении объема обязательных инвестиций для резидентов технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ, для которых закон их не устанавливает. В соглашениях с ними фиксируются только объемы «добровольных» инвестиций.

В какой степени типовые формы соглашений о ведении хозяйственной деятельности на территории ОЭЗ, заключаемых между Минэкономразвития и резидентами ОЭЗ, обеспечивают реализацию законодательно оформленного формата отношений собственности на их территории и достижение целей создания ОЭЗ?

35. Типовые формы договоров, утверждаемые государственными органами исполнительной власти, в отличие от примерных форм договоров (где стороны более свободны в выборе условий) устанавливают обязательные к исполнению условия и правила взаимодействия сторон.

Анализ структуры типовых форм данных соглашений, предложенных к утверждению Министерством экономического развития (проект приказа министерства от 8.12.2010), свидетельствует о том, что качество юридического оформления имущественных отношений в ОЭЗ оставляет желать лучшего. Отметим следующие наиболее существенные пробелы проектов типовых форм соглашений резидентами ОЭЗ о ведении хозяйственной деятельности на их территории:

- типовая форма не предусматривает формулировки цели деятельности резидента. Предмет Соглашения определяется лишь как ведение на территории ОЭЗ промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной или портовой деятельности в соответствии с прилагаемым к соглашению бизнес-планом. Представляется целесообразным более глубокий уровень конкретизации целей деятельности резидента посредством включения в обязательства резидента таких ключевых позиций его бизнес-плана, как сроки строительства объектов, их монтажа, достижения проектной мощности оборудования,
- из перечня обязательств министерства, предусмотренных соглашением, выпали наиболее значимые для достижения целей создания ОЭЗ имущественные обязательства. Данный перечень ограничивается установлением обязанностей министерств в основном по выполнению технических функций, таких как: регистрация резидентов ОЭЗ, выдача свидетельств, заключения договоров аренды, обеспечение проведения экспертизы проектной документации и инженерных изысканий, выдача разрешения на строительство и др. Не умаляя значения отмеченных функций министерства и не подвергая сомнению необходимость их выполнения, отметим, тем не менее, что они вторичны по сравнению с наиболее значимой для успешного функционирования ОЭЗ обязанностью органов власти (в данном

случае в лице Минэкономразвития) – обеспечением финансирования создания производственной, транспортной, социальной и инновационной инфраструктуры на территории ОЭЗ. Это вторая по значимости (после налоговых льгот) мера стимулирования притока частного капитала в ОЭЗ. Бюджетное финансирование создания инфраструктуры – это прежде всего обязательство власти перед резидентами ОЭЗ. И каким-то образом оно должно быть зафиксировано не только в Соглашении о создании ОЭЗ, заключаемом между органами власти всех уровней, но и в соглашениях о ведении хозяйственной деятельности в ОЭЗ, заключаемых между Минэкономразвития и резидентами.

Между тем типовые формы данных соглашений, утверждаемые Минэкономразвития, не содержат в разделе об обязанностях министерства даже упоминаний об обязательности соблюдения объемов и сроков осуществления капитальных вложений органами власти в развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры. В то же время те же типовые формы предусматривают четкую фиксацию обязанностей резидентов по выполнению объемов и сроков осуществления как обязательных, так и добровольных капиталовложений резидентами.

Данное обстоятельство правомерно рассматривать как определенное ущемление прав собственности резидентов, как снижение уровня их защиты от неисполнения обязательств органами власти. Необязательность включения данных позиций в соглашение существенно сокращает гарантии выполнения фундаментальных обязательств министерства и снижает степень его позитивного воздействия на реализацию целей создания ОЭЗ, а также на своевременность и качество реализации резидентами их бизнес-планов, обеспечивающих эту реализацию.

При этом снижается степень прозрачности использования немалых бюджетных средств и увеличиваются избыточные, неконтролируемые права собственности чиновников,

распределяющих эти средства. Соответственно расширяется коррупционное пространство.

Разумеется, трудно обозначить объемы и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры в соглашениях о ведении хозяйственной деятельности, заключаемых с каждым ее резидентом поскольку инфраструктура создается для территории зоны в целом. Тем не менее необходимо отразить в них данную фундаментальную обязанность органов власти по формированию ОЭЗ. Тем более что структура типовых соглашений предусматривает обязательную фиксацию всех обязательств резидентов по инвестированию на территории зоны с указанием точных объемов инвестиций (как обязательных, так и добровольных) и сроков их осуществления. Возможно, наиболее приемлемым способом отражения данной обязанности Министерства в Соглашении о ведении хозяйственной деятельности было бы указание на обязательность приложения к нему Соглашения о создании ОЭЗ, заключаемого между федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти, поскольку данное соглашение содержит информацию об объемах и сроках финансирования инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры ОЭЗ. Было бы также не лишним включить в число обязанностей министерства обязательство своевременно и в полном объеме выполнить данные принятые на себя обязательства:

- отсутствие в типовых формах соглашений мер ответственности органов власти за невыполнение зафиксированных в соглашениях обязательств перед резидентами, при том что ответственность резидентов за выполнение их обязанностей формой соглашения предусматривается в виде санкций за нарушение условий соглашения;
- типовые формы соглашений не предусматривают разделения обязанностей между органами управления ОЭЗ, их резидентами и другими инвесторами по созда-

нию объектов инфраструктуры, несмотря на то что закон «Об особых экономических зонах» предусматривает использование на эти цели не только бюджетных, но и внебюджетных средств;

■ типовые формы соглашения не предусматривают предоставления резидентами в качестве обязательного приложения к нему положительного заключения банка на бизнес-план резидента.

Серьезность отмеченных упущений при определении структуры и перечня обязательств Минэкономразвития и резидентов ОЭЗ, обязательных для внесения в заключаемые между ними Соглашения о ведении хозяйственной деятельности в ОЭЗ, существенно сокращает возможность контроля за действительным состоянием деятельности Министерства и резидентов на территории ОЭЗ, поскольку из типовых форм соглашений исключены обязательства Министерства и резидентов, имеющие ключевое значение для реализации целей создания ОЭЗ и обеспечения эффективности их функционирования.

Данное обстоятельство свидетельствует о досадной и неприемлемой для ключевого экономического министерства, осуществляющего правовое регулирование деятельности ОЭЗ, недооценке мощного потенциала контрактных отношений и контрактов как эффективного механизма программирования хозяйственной деятельности на территории ОЭЗ.

2.2. Особые технико-внедренческие зоны: эмпирический анализ

Формирование рыночной среды, восприимчивой к инновациям, предполагает повышение эффективности взаимодействия государства и бизнеса в экономике. В настоящее время достаточно остро стоит проблема развития системы

«обратной связи» между государством и частными предпринимателями, позволяющей государству корректировать проводимую экономическую политику в соответствии с информацией о ее результативности, в том числе в рамках такой формы государственно-частного партнерства, как особые экономические зоны. В разработанной стратегии инновационного развития отсутствие у государства обратной связи с бизнесом выделяется в качестве существенного фактора, препятствующего модернизации и инновационному обновлению экономики.

Мировая практика показывает, что одним из распространенных и достаточно эффективных инструментов развития такой взаимосвязи выступает использование государственными органами власти при разработке мер экономического регулирования результатов исследований экспертного мнения (на основе анкетирования, опросов) заинтересованных субъектов рынка. Следует отметить, что по интересующей проблематике в соответствии с государственными заказами такие опросы регулярно проводят крупные международные банки, исследовательские и аудиторские компании, различные профессиональные бизнес-объединения и общественные организации³⁶.

Выявление, систематизация проблем взаимодействия государства и бизнеса, оценка перспектив развития особых экономических зон технико-внедренческого типа (ТВЗ) как формы государственно-частного партнерства являлись целью комплексного исследования деятельности предприятий-резидентов ТВЗ «Дубна» и ТВЗ «Томск», выполненного сотрудниками Института экономики РАН (2010–2011 гг.). На основе статистической обработки данных анкетирования и социо-

36. Например, начиная с 2005 г. международная аудиторская компания «Эрнст энд Янг» ежегодно исследует мнения компаний о различных аспектах их налогообложения в России, изучая мнение и опыт компаний в отношении российской налоговой системы и ее влияния на их деятельность. Результаты исследований помогают выявить основные проблемы, с которыми сталкиваются как отечественные, так и зарубежные компании в ходе своей деятельности. Очевидно, что использование результатов данных исследований при разработке государственной налоговой политики содействовало бы улучшению инвестиционного климата в России.

логических опросов предприятий-резидентов, был проведен мониторинг различных аспектов функционирования ТВЗ и получена экспертная оценка рисков, необходимых условий и перспектив развития инновационной деятельности резидентов (Прил. 1 и 2). В исследовании приняло участие 94% зарегистрированных всех предприятий-резидентов ТВЗ «Дубна» и 87% предприятий-резидентов ТВЗ «Томск»³⁷.

Основные показатели деятельности резидентов ОЭЗ технико-внедренческого типа представлены в табл. 1. В настоящее время в 4-х особых зонах технико-внедренческого типа работает порядка 75% всех компаний-инвесторов, или 200 компаний из 263. На долю ТВЗ приходится около 55% от общего объема заявленных частных инвестиций в ОЭЗ всех типов. Однако объем инвестиций, фактически осуществленный резидентами в ТВЗ, составил всего 2,8% от заявленного объема.

Таблица 1. Основные показатели деятельности особых экономических зон (по состоянию на начало 2011 г.)*

Показатели	Всего	ОЭЗ ППТ	ОЭЗ ТВТ	ОЭЗ ТРТ
Количество резидентов	263	32	200	31
Объем заявленных инвестиций резидентами (млрд руб.)	295,5	84,8	161,4	49,3
Объем инвестиций, вложенных резидентами (млрд руб.)	31,76	27,1	4,5	0,16
Количество созданных рабочих мест (чел.)	5957	4085	1811	61
Объем, произведенной резидентами продукции (работ, услуг), млрд руб.	37,13	32,7	4,4	0,03

* Таблица составлена на основе данных ОАО «Особые экономические зоны».

Как следует из приведенных данных в табл. 1, из всех ОЭЗ только ОЭЗ промышленно-производственного типа, вследствие более быстрого оборота вложенных средств, демонстри-

37. Особые технико-внедренческие зоны: опыт и проблемы инновационного развития / Аналитический доклад. М: ИЭ РАН, 2010.

руют реальный результат по привлечению частных инвестиций на свои территории.

В настоящее время Дубна (Московская область) и Томск входят в число наиболее активно развивающихся инновационных регионов в стране. Рассматриваемые ТВЗ созданы на сложившейся в советский период научно-технической базе и, по сути, формируют инновационную модель развития на основе научных и вузовских стартапов.

В процессе исследования мы ставили задачу получить экспертную оценку состояния инновационной деятельности резидентов ОЭЗ, в первую очередь выделив долю продукции (товаров, работ, услуг), относимой к инновационной, в общем объеме производимых товаров, работ, услуг на предприятиях.

По значению данного показателя (доля продукции, относимой к инновационной в общем объеме производства) у давших ответ респондентов технико-внедренческих зон мы выделили три группы предприятий:

- доля инновационной продукции свыше 50% (44,68% предприятий ТВЗ «Дубна» и соответственно 91% предприятий ТВЗ «Томск»);
- доля инновационной продукции от 25 до 50% (6,38% предприятий ТВЗ «Дубна» и 5,88% «Томск»);
- доля инновационной продукции до 10% (6,38% предприятий и 2,94%).

Однако из общего количества анкетированных предприятий-резидентов ОЭЗ на данный вопрос не дало ответа 40,43% ТВЗ «Дубна», что, по нашему мнению, объясняется тем, что значительную часть резидентов данной ТВЗ составляют инновационные предприятия так называемой «посевной» стадии. «Посевной» проект – это формирующийся бизнес, когда производство только создается, активно ведется НИОКР, рыночный спрос только складывается, а риски инвестора максимальны. Как показали результаты проведенного опроса, именно НИОКР является основной инновационной деятельностью у подавляющего большинства (66%) респондентов Дубны, а *собственно производство* только у 19% предприятий. Около половины

предприятий осуществляют инновационную деятельность в области вычислительной техники и информационных технологий (соответственно 49%). В то же время на промышленное производство (собственно внедрение инновационных разработок) как вид инновационной деятельности указало только 19% предприятий-респондентов.

В свою очередь, в ТВЗ «Томск» доля предприятий-резидентов, осуществляющих промышленное производство значительно выше, она составляет 32% всех респондентов. В то же время НИОКР также является основным видом деятельности у 44% предприятий (рис. 1).

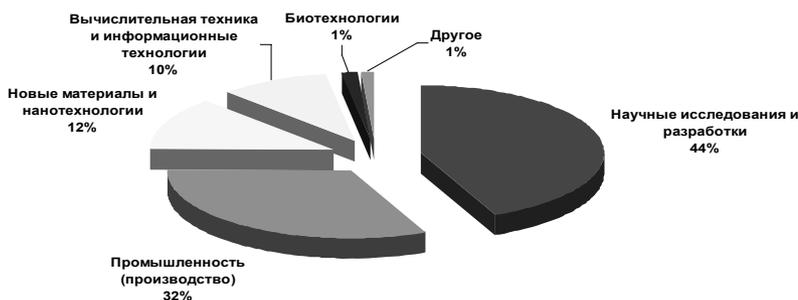


Рис. 1. Основные направления инновационной деятельности предприятий ОЭЗ «Томск» (процент от выборки)

Таким образом, полученный результат характеризует состояние инновационной деятельности в ОЭЗ и в определенной мере иллюстрирует причины (*высокие риски*) столь низкого объема частных инвестиций в ОЭЗ.

Очевидно, что основополагающими условиями для развития инновационной деятельности предприятий являются наличие источников финансирования разработки и внедрения (организации производства) инновационной продукции (товаров, работ, услуг) и наличие соответствующего потребительского спроса. В этой связи анкета исследования включала вопросы об источниках финансирования разработки инновационной продукции и степени реализуемости (спроса) на данную продукцию.

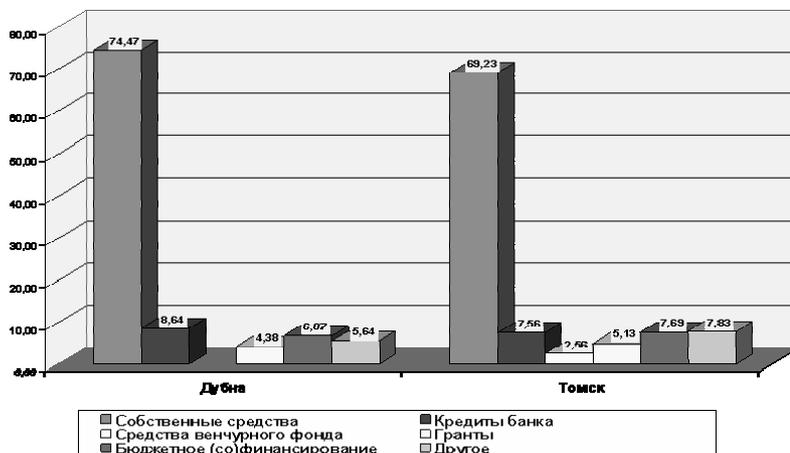


Рис. 2. Источники финансирования инновационной деятельности предприятий-резидентов ТВЗ

Как следует из данных диаграммы (рис. 2), преобладающим финансовым источником развития инновационной деятельности у подавляющего числа предприятий-резидентов ТВЗ выступают собственные средства (74,47% «Дубна» и 69,23% «Томск»). Кредитные средства банков в качестве основного источника финансирования назвали менее 10% предприятий. Следует также отметить, что среди источников финансирования инновационной деятельности небольшая часть предприятий-резидентов ТВЗ (6,87% «Дубна») и (7,69% «Томск») выделили и бюджетное финансирование.

Полученные результаты отражают одну из ключевых проблем развития инновационной деятельности в российской экономике — недостаточное обеспечение длинными «дешевыми» деньгами процесса разработки и реализации инновационных проектов.

Снижение ставок по кредитам в современный посткризисный период не имеет принципиального значения для инновационной деятельности предприятий. Ведь для них одинаково не доступны кредиты и под 20, и под 14, и даже под рекордные 10–12%. При этом около 90% нашей финансовой

системы работает в горизонте до одного года, в то время как новые технологии окупаются порой через десятилетия. В современных экономических условиях российские финансисты не заинтересованы вкладывать в долговременные и к тому же рискованные инновационные проекты.

Таким образом, повышение инновационной активности предприятий ОЭЗ требует развития институтов и механизмов финансового рынка для решения следующих основных задач.

Во-первых, финансовые услуги (кредитование, управление активами, страхование, лизинг и т.д.) должны стать доступными для инновационных предприятий, в первую очередь для средних и малых: как показывает мировая практика, именно они составляют наиболее значительную и активную долю предприятий, осуществляющих технологические инновации.

Например, в развитии инновационных технологий в Израиле задействованы многочисленные малые предприятия. Так, по числу компаний, работающих в сфере ИТ-индустрии (более 4 тыс.), Израиль уступает только США. Малый бизнес в сфере высоких технологий обеспечивает более 11% всего валового внутреннего продукта, — это самый высокий показатель среди 30 ведущих стран. В свою очередь, в США Акт об инвестициях в малый бизнес и создании инвестиционных компаний был принят еще в 1958 году с целью обеспечения доступа к кредитным ресурсам и стимулирования развития новейших технологий.

В настоящее время российская банковская система финансирует в основном крупный бизнес и в гораздо меньшей степени малые и средние предприятия. Крупным банкам они не интересны с точки зрения объема привлекаемых средств, для небольших банков — не имеют необходимого залогового обеспечения. При этом инновационные предприятия не могут использовать в качестве залога движимое имущество, оборотные средства, а ряд активов (например, земля) вообще исключен из финансового оборота.

Во-вторых, финансовый рынок должен формировать благоприятные условия для развития инновационной

деятельности, в том числе на основе образования специальных, в первую очередь государственных, венчурных фондов как базовых институтов для финансирования научно-технологических разработок, наделяемых, в частности, правом предоставлять кредиты малым инновационным предприятиям даже при отсутствии у последнего активов для залога.

Однако формируемая венчурная система, получившая существенную финансовую подпитку (капитал РВК составляет 28,2 млрд руб.), ориентируется в основном на уже функционирующие инновационные предприятия, производящие и реализующие продукцию. Практически неохваченным остается сектор малых инновационных предприятий, так называемой «посевной» стадии, которые составляют значительную часть резидентов ТВЗ. Так, в ТВЗ «Дубна» только 4,38% от общего числа предприятий в качестве финансового источника разработки инновационной продукции указали соответствующие гранты (рис. 2).

Важнейшим стимулом для активизации инновационной деятельности выступает устойчивый спрос на производимую продукцию. Для экспертной оценки перспектив реализации (сбыта) инновационной продукции респондентам предложено было охарактеризовать степень спроса на их инновационную продукцию как:

- устойчиво растущий спрос;
- достаточно высокий спрос;
- нестабильный, но в целом удовлетворительный спрос;
- низкий спрос;
- спрос резко упал в результате финансово-экономического кризиса.

Анализ результатов проведенного исследования показал, что подавляющая часть экспертов удовлетворительно и достаточно высоко оценивают перспективы своей инновационной деятельности. Около половины предприятий Дубны (48,93%) уверены в высоком рыночном спросе (оценили как устойчиво растущий спрос и достаточно высокий

спрос) на свою продукцию, в Томске этот показатель еще выше (свыше 80%).

По нашему мнению, данная экспертная оценка позволяет в целом позитивно оценить инновационный потенциал свободной экономической зоны как формы государственно-частного партнерства, но в то же время достаточно остро ставит вопрос о причинах низкой инвестиционной активности частного бизнеса.

Привлечение частного бизнеса в ОЭЗ требует формирования системы стимулов, в первую очередь речь идет о реализации мер, направленных на стимулирование спроса на инновации со стороны промышленных предприятий. Например, предоставление льгот и преференций промышленным предприятиям, производящим продукцию с применением новых материалов или технологий, стимулировало бы спрос на инновационную продукцию (товары, работы, услуги) технико-внедренческих зон.

Во-вторых, необходимо развивать рынок государственных закупок инновационной продукции. В 2010 году государство выделило 1,1 трлн руб., или свыше 10% федерального бюджета, на поддержку инноваций. Часть этих средств потрачена на госзакупки. Как отмечалось на заседании Комиссии по высоким технологиям и инновациям, «потенциальные поставщики должны видеть, что государство намерено покупать современную продукцию и что доступ к бюджетному заказу в первую очередь будет открыт тем, кто занимается инновациями».

В этих условиях именно предприятия-резиденты ОЭЗ, имея возможность пользоваться преференциями и налоговыми льготами при разработке и производстве инновационной продукции, по сути, обладают определенными конкурентными преимуществами для получения (на конкурсной основе) государственного контракта на поставку товаров, работ, услуг. Однако в настоящее время только 15% предприятий ТВЗ «Дубна» и 10% предприятий ТВЗ «Томск» участвуют в реализации государственного заказа.

Для оценки причин, препятствующих участию предприятий-резидентов ОЭЗ в системе закупок для государственных нужд, мы провели анкетный опрос, предложив ранжировать имеющиеся проблемы по степени важности. Был сформирован следующий массив показателей для ранжирования:

- высокий уровень коррупции в системе государственных/муниципальных закупок;
- недостаток информации о проведении закупок;
- необоснованные ограничения заказчиками доступа к участию в конкурсах путем дополнительных требований к участникам;
- высокие издержки подготовки документации на участие в конкурсных торгах;
- неприемлемые условия государственных (муниципальных) контрактов;
- высокая конкуренция среди исполнителей государственных заказов;
- ничто не препятствует.

Для того чтобы определить приоритетность проблем для респондентов, мы сгруппировали показатели по частоте попадания на первое—третье место, результаты расчетов на этом этапе анализа позволили выявить ряд закономерностей и сделать следующие выводы.

1. Высокий уровень коррупции в системе государственных/муниципальных закупок выступает основным сдерживающим фактором для получения (или участия в реализации) государственных контрактов предприятиями-резидентами ОЭЗ.

Собственно, данный показатель поставили на первое—третье место 27,7% респондентов (9 предприятий на первое место, 2 — на второе и 2 — на третье) ТВЗ «Дубна» и около 60% ТВЗ «Томск» (5 — на первое место, 15 — респондентов на второе и 4 — на третье). В то же время необоснованные ограничения заказчиками доступа к участию в конкурсе путем введения дополнительных требований рассматриваются Федеральной монопольной службой (ФАС) также в качестве коррупционной составляющей в системе госзакупок. Данный

показатель поставили на первое–третье место 13% респондентов ТВЗ «Дубна» и соответственно 23% – ТВЗ «Томск».

Таким образом, подавляющее число наших экспертов считают, что для обеспечения доступа к государственным заказам предприятиям, осуществляющим инновационную деятельность, в первую очередь необходимо преодолеть коррупцию в этой сфере.

2. Достаточно значимое место в ранжировании занимает показатель «недостаток информации о проведении закупок» (32% всех респондентов обеих ТВЗ). Он поставлен 24 предприятиями на первое место в системе ранжирования по значимости, соответственно 7 предприятий его поставили на второе место и 5 – на третье. По нашему мнению, полученный результат отражает низкий уровень организации маркетинговой деятельности на предприятиях-резидентах ТВЗ, так как в настоящее время действует обширная электронная информационная система в сфере государственных (муниципальных) закупок.

3. Одной из основных причин, ограничивающих возможность участия в выполнении государственных (муниципальных) заказов, являются экономические условия размещения государственных (муниципальных) заказов, которые не соответствуют экономическим (финансовым) возможностям предприятий-резидентов ОЭЗ. В качестве наиболее значимых экономических факторов респондентами были выделены: высокие издержки при подготовке документов на участие в процедурах закупок; неприемлемые экономические условия контрактов; недостаток оборотных средств у предприятия; высокая конкуренция среди исполнителей государственных (муниципальных) контрактов.

Основываясь на результатах исследования, можно сделать вывод, что в настоящее время отсутствуют необходимые условия для доступа предприятий-резидентов ОЭЗ на рынок государственных закупок. По нашему мнению, это предопределено рядом институциональных причин, существующих в данной сфере, в том числе:

- коррупционностью системы;
- отсутствием дифференцированной и четко регламентированной системы предпочтений для инновационной продукции на рынке государственных закупок;
- несовершенством нормативно-правовой базы, регулирующей процедуры закупок инновационной продукции; проявляющейся, в частности, в приоритетности ценового фактора над квалификационным при конкурсном отборе.

Таким образом, для увеличения доли продукции предприятий-резидентов ТВЗ в объеме государственных и муниципальных закупок необходимо сформировать адекватные институциональные условия и разрешительные механизмы, позволяющие инновационной продукции быть конкурентоспособной.

2.3. Факторы и риски инновационной деятельности

Развитие системы «обратной связи» между государством и частным бизнесом предполагает выделение той группы факторов и рисков (как экономического, так и институционального характера), которые вызывают наибольшие опасения у представителей частного бизнеса и сдерживают развитие инновационной деятельности в рамках различных форм и моделей государственно-частного партнерства.

В связи с этим одной из приоритетных задач исследования являлось проведение экспертной оценки предприятиями-резидентами ТВЗ следующих основных аспектов их деятельности:

- что сдерживает развитие ОЭЗ и эффективное функционирование ее предприятий-резидентов;
- какие риски вызывают наибольшие опасения при дальнейшем участии в ОЭЗ;

- в какой поддержке со стороны государства дополнительно нуждается предприятие для развития инновационной деятельности.

Обобщение результатов исследования и деловой практики (результаты статистической выборки и ранжирования рисков по степени значимости представлены в таблицах Прил. 1 и Прил. 2) позволило охарактеризовать ряд институциональных проблем в развитии деятельности предприятий-резидентов ТВЗ «Дубна» и ТВЗ «Томск», которые типичны для деятельности всех ОЭЗ, и сделать следующие основные выводы.

Во-первых, с учетом последствий мирового финансово-экономического кризиса, государство и бизнес стали более осторожно подходить к инвестированию средств. В то же время у обеих сторон государственно-частного партнерства сохраняется необходимость в развитии объектов инновационной и социальной инфраструктуры особых экономических зон. В этой связи достаточно остро встает вопрос о выполнении государством своих обязательств по бюджетному финансированию с одной стороны, а с другой стороны, о стимулировании притока инвестиций в ТВЗ.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время предусмотренная законодательством система преференций и налоговых льгот для привлечения инвестиций в ТВЗ в полной мере не работает. Суммарный процент предприятий-резидентов ТВЗ «Дубна», использующих все установленные льготы по налогам, не превышает 20% от общего количества респондентов. Соответственно в ТВЗ «Томск» суммарный процент предприятий-резидентов, использующих преференции, несколько выше (24%).

В то же время более половины предприятий-резидентов ОЭЗ высоко оценивают риски, связанные с изменением налогообложения, а в качестве приоритетной дополнительной меры для стимулирования инновационной деятельности со стороны государства называют налоговые льготы. В основе данной сложившейся противоречивой ситуации лежат следующие важнейшие причины:

- система оформления и «получения» налоговых льгот для предприятий-резидентов сложна, нет понятных, четко прописанных процедур и действенной помощи со стороны органов управления ОЭЗ;

- менеджмент предприятий, как правило, не обладает необходимой квалификацией для оптимизации бизнеса с учетом существующих налоговых льгот.

При этом подавляющее число респондентов-участников исследования (90%) считают, что для развития инновационной деятельности необходима реализация *комплекса нормативно-правовых мер* по доработке и систематизации налогового законодательства, налогового администрирования, упрощения правил налогового учета и требований к составлению документации.

Обоснованность такого вывода подтверждается и результатами исследования крупнейших финансовых компаний. Большинство его участников оценивают влияние налогового режима на инвестиционный климат России как негативное (52%)³⁸.

Во-вторых, проблема недостаточного финансового обеспечения как особых экономических зон в целом, так и деятельности предприятий-резидентов в частности нашла также отражение в том, что показатель *«общий спад инвестиций в экономику»* среди факторов, сдерживающих развитие предприятий-резидентов, был поставлен на приоритетные места по значимости. При этом значительная часть респондентов считает, что *отсутствие государственных заказов* на поставку товаров, работ, услуг выступает важнейшим сдерживающим фактором развития инновационной деятельности в ТВЗ. По нашему мнению, причины такого выбора связаны с тем, что:

- предприятия-резиденты остро нуждаются в привлечении финансовых средств для развития инновационной деятельности;

38. Доклад «Исследование вопросов налогообложения в России за 2010 г.», компания Эрнст и Янг. М., 2011.

- респонденты хотят быть уверены в стабильном гарантированном сбыте инновационной продукции (товаров, работ, услуг).

В-третьих, предприятия-резиденты ТВЗ в качестве *важнейших выделили*: риски изменения финансовых и нормативно-правовых условий деятельности в ТВЗ; риски, связанные со стабильностью спроса на инновационную продукцию; риски управленческого характера, в первую очередь нехватки квалифицированных кадров.

Отсутствие соответствующего *управленческого менеджмента* становится одной из ключевых проблем развития рынка инновационной продукции. По нашему мнению, система взаимодействия государства и бизнеса в рамках ОЭЗ должна включать помощь в подготовке квалифицированного управленческого персонала и формирование соответствующих рыночных институтов (конъюнктурных, маркетинговых, институтов сертификации), оказывающие содействие частному бизнесу в продвижении инновационных технологий, товаров и услуг на рынок.

Таким образом, обобщая результаты исследования, можно сделать вывод, что, по мнению большинства респондентов, снижение рисков и повышение инвестиционной и инновационной активности в особых экономических зонах возможно при соблюдении следующих основных принципов их функционирования:

- стабильности экономических условий и нормативно-правой базы деятельности ОЭЗ;
- оптимизации налогового режима;
- выполнение государством как партнером своих обязательств по формированию инфраструктуры в ОЭЗ;
- содействие в финансовом обеспечении инновационной деятельности;
- развитие институтов и механизмов рынка инновационной продукции.

В настоящее время в особых экономических зонах созданы экономические условия (налоговые и таможенные льготы,

различные преференции), аналогичные тем, которые существуют в развитых странах и позволяют эффективно выполнять инвестиционные и инновационные задачи. Однако у нас они функционируют формально и не образуют целостную систему, существуют барьеры между различными участниками инновационной системы – наукой и производством, финансовыми институтами. Необходимо активизировать механизмы взаимодействия государства и частного предпринимательства для привлечения инвестиций и стимулирования развития инновационного развития особых экономических зон.

Глава

III

Государственно-
частное партнерство
и развитие
контрактных
отношений

3.1. Государство как субъект контрактных отношений в условиях формирования инновационной экономики

Модернизация и инновационное обновление российской экономики является основополагающим принципом сохранения конкурентоспособности нашей страны на мировом рынке. Стратегия инновационного развития предполагает формирование новой парадигмы взаимодействия государства и частного бизнеса, основанной на равноправных партнерских контрактных отношениях.

Необходимость «расширения применения механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов модернизации производства и внедрения инноваций»³⁹ требует, с одной стороны, оптимизации модели управления государственными ресурсами, переориентации системы государственного регулирования на рыночные механизмы и рыночную мотивацию, с другой стороны, повышения эффективности экономической деятельности государства как субъекта контрактных отношений.

В условиях смешанной экономики государство, реализуя свои экономические цели, вступает в договорные контракт-

39. Бюджетное послание на 2012–2014 гг. Президента РФ Д. Медведева Правительству РФ и руководителям палат Федерального собрания РФ от 29 июня 2011 г. С. 5.

ные отношения. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственных заказов. Предмет конкуренции – государственные средства, направляемые на обеспечение общественных потребностей.

Институциональной основой ведения экономической деятельности, предполагающей развитие государственно-частного партнерства, выступает контрактная система. Базовой компонентой контрактной системы является совокупность нормативных актов, регулирующих контрактные отношения между государством и частным сектором в целом и в определенных крупных проектах, отдельных отраслях, видах деятельности, например концессионных и инфраструктурных проектах, особых экономических зонах, сфере закупок товаров, работ, услуг.

Следует отметить, что в условиях формирования инновационной экономики меняется сам объект закупок в рамках государственных контрактов, в общем объеме закупок возрастает доля интеллектуальных услуг, инновационной продукции и технологий. Это «та сфера, где государство должно как инициировать спрос, так и стимулировать создание и развитие наукоемких и эффективных производств. В том числе с использованием мер бюджетной политики»⁴⁰.

Для современной инновационной экономики более типичным и массовым является производство «на заказ» в соответствии с результатами научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), достигнутыми предварительными соглашениями о поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг. Меняется характер сде-

40. Бюджетное послание на 2012–2014 гг. Президента РФ Д. Медведева Правительству РФ и руководителям палат Федерального собрания РФ от 29 июня 2011 г. С. 5.

лок купли-продажи, растет доля не «спотовых» (кассовых), а форвардных и фьючерсных контрактов, формирующих экономические отношения на более продолжительный период. Как отмечают известные американские экономисты Майкл Линдерс и Харольд Фирон, «приобретение сырья, услуг и оборудования лучшего качества, в нужном количестве, по лучшей цене, в нужное время и на основе долговременного сотрудничества давно привлекает внимание многих менеджеров как государственного, так и частного секторов экономики. Переговоры о цене становятся популярнее, чем конкурс коммерческих предложений, а долгосрочные контракты о сотрудничестве заменяют практику краткосрочных закупок»⁴¹.

Универсальный принцип договоренности, так называемый «контрактный подход» в широком смысле этого понятия, используется в настоящее время при установлении разнообразных экономических и социальных связей. Современная экономическая наука рассматривает проблему развития контрактных отношений с учетом широкого спектра форм собственности и контрактных форм. Наряду с частной собственностью исследуется государственная, акционерная формы собственности с точки зрения их возможной эффективности в обеспечении рыночного обмена.

На основе разработанных систем прав собственности и оптимальных контрактов (Р.Коуз, Р.Познер, С.Пейович, Дж.Стиглиц, А.Алчиан, Г.Демсец, Д.Норт, О. Уильямсон) представители институциональной теории трактуют «внутренний» мир контракта по-разному. Одни его главной характеристикой называют планирование, другие – обещания, третьи – конкуренцию, четвертые – механизм управления (или частный порядок улаживания конфликтов). Каждая из этих точек зрения, как отмечает О. Уильямсон, по-своему верна в зависимости от поведенческих предпосылок, наибо-

41. Фирон Х.Е., Линдерс М.Р. Управление снабжением и запасами. Логистика. СПб: Полиграфуслуги, 2006. С. 14–15.

лее адекватных конкретной сделке, и от экономических характеристик товара или услуги, являющихся ее предметом. В частности, О. Уильямсон показал, что такие ранее считавшиеся разноплановыми феномены, как вертикальная интеграция, способы организации работы, современная корпорация, корпоративное управление, государственное регулирование имеют схожую контрактную природу и потому доступны для анализа на основе единой концепции трансакционных издержек⁴².

Таким образом, как отмечал Дж.Бьюкенен, «экономическая теория все больше становится наукой о контрактах», вследствие чего возникает необходимость в институтах, защищающих права собственности и контролирующих исполнение контрактов⁴³. Именно государству субъектами контрактных отношений передается право контроля над исполнением определенных сделок, в которых защите прав собственности выгоднее поручить государству. В итоге государство играет в контрактной системе двоякую роль. С одной стороны, оно является гарантом исполнения контрактов, с другой стороны, обладает собственностью и само становится равноправным субъектом контрактных отношений.

Поскольку вся система имущественных договорных взаимосвязей базируется на собственности, *роль государства как субъекта контрактных отношений определяется следующим.*

Во-первых, масштабами государственной собственности в экономике.

Тесное взаимодействие государственной и частной собственности, предполагающее интеграцию капиталов в границах отдельной фирмы (смешанное предприятие) или в рамках различных форм государственно-частного партнерства (ГЧП), является характерной тенденцией развития современ-

42. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб: Лениздат, 1996. С. 549–550.

43. Бьюкенен Дж. Избранные труды. М: Таурис-Альфа, 1997. С. 69.

ной инновационной экономики. Термин «ГЧП» охватывает широкий спектр партнерских отношений – от простых контрактов с частными предпринимателями на производство товаров, работ, оказание услуг до крупных, комплексных проектов, необходимых в сферах, где приватизация не возможна, но существует потребность в частных инвестициях.

Государство, привлекая частный капитал для финансирования капиталоемких, долго окупаемых, но важных для развития хозяйственного комплекса проектов, не утрачивает над ними контроль, а частный бизнес получает доступ к ранее закрытым секторам экономики, например к транспортной инфраструктуре, жилищно-коммунальному хозяйству, принося с собой новые эффективные технологии управления.

Во-вторых, государственными расходами на все цели государственного хозяйствования, прежде всего на государственные закупки, то есть на приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг для обеспечения общественных потребностей.

Следует отметить, что по целому ряду критериев значительная часть контрактов на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения общественных потребностей не предполагает использования механизмов ГЧП. Это контракты на закупки массовой, стандартной продукции, которая есть на рынке. В то же время выполнение определенных государственных контрактов предусматривает привлечение средств частного сектора на условиях софинансирования и включает сложные подрядные и субподрядные схемы реализации контрактов с возможной интеграцией интеллектуальных и финансовых активов государства и частных предпринимателей. Например, при реализации долгосрочных контрактов на НИОКР, производство технически сложной и инновационной продукции могут возникать различные формы ГЧП.

По данным *Infrastructure Journal*, в первой половине 2010 г. общий объем только инфраструктурных проектов, реализуемых через механизм ГЧП, вырос в мире на 7% по сравнению с аналогичным периодом 2009 года и составил

27,5 млрд долл. США. В табл. 2 представлены данные о крупнейших сделках на мировом рынке проектов ГЧП в 2010 году. В России подтверждение источников финансирования (финансовое закрытие) было достигнуто по трем транспортным проектам (строительство автодороги «Москва–Минск» в обход г. Одинцово, строительство автодороги «Москва–Санкт-Петербург» на участке 15–58 км и реконструкция аэропорта Пулково), что приведет к выходу российского рынка инфраструктурных проектов по стоимости и сложности на качественно новый уровень.

Следует отметить, что модернизация инфраструктуры является необходимым условием роста и инновационного обновления экономики, в связи с чем инвестиции в развитие инфраструктуры выступают инструментом экономической политики многих стран. Увеличение расходов на развитие инфраструктуры, в том числе с привлечением частного сектора, планируется в рамках экономической стратегии развития США, Германии, Китая, Индии, Канады, Великобритании. По данным аудиторского агентства КПМГ, в России ежегодные объемы государственных инвестиций в инфраструктуру составляют 2-3% ВВП, что ниже средних мировых показателей (4-5% ВВП). Планируемый объем инвестиций в инфраструктуру до 2020 года составляет 1 трлн долл. США, при этом треть этой суммы планируется привлечь за счет частного сектора, что предполагает развитие объема российского рынка ГЧП. В настоящее время в России, на разных стадиях подготовки для дальнейшей реализации на базе ГЧП, находится около ста проектов, очевидно, что их эффективность будет зависеть от разработки оптимальных институциональных условий, структуры контрактов и своевременного финансирования.

Анализ мирового опыта реализации проектов ГЧП показывает, что специфические черты и особенности формирования института государственно-частного партнерства определяются историческими, общественными и экономическими особенностями развития каждой страны.

Таблица 2⁴⁴. Крупнейшие сделки на мировом рынке проектов ГЧП в 2010 г.

Название проекта	Стоимость (млрд долл. США)
Строительство автодороги Lyndon B Johnson Freeway, США	2661
Строительство высокоскоростной железной дороги Посейран–Кайя, Португалия	2142
Строительство автодороги Москва–Санкт-Петербург на участке 15–58 км.	2133
Строительство автодороги в регионе Пинья–Интериор, Португалия	1873
Строительство автодороги Peninsula Link, Австралия	781
Строительство автодороги Нью Браунсвик, Канада	569
Строительство автодороги Eje Diagonal, Испания	561
Строительство автодороги в Бирмингеме, Великобритания	479
Строительство автодороги Red Vial #4, Перу	335
Строительство международного аэропорта Murcia Civera, Испания	331

В силу особенностей исторического развития США, пожалуй, дальше других развитых стран продвинулись в организации системы партнерства государства и частного бизнеса, основанной исключительно на рыночных принципах. В отличие от стран Европы, где исторически существовал довольно развитый государственный сектор в производственной сфере (прежде всего, в оборонных отраслях), промышленный потенциал США всегда находился в основном в частных руках, включая и производство вооружений. Усилия государственных органов по обеспечению общенациональных нужд направлялись на поиск механизмов и методов, способных наилучшим образом учесть общественные интересы при полном соблюдении законных

44. Резниченко Н.В., Стома М.А. Условия финансирования проектов государственно-частного партнерства в России / Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы / Под ред. Салихова Х.М., Зверева А.А. М.: Центр развития инфраструктурных проектов, 2011. С. 202.

прав собственников. В результате государственно-частное партнерство лежит и в основе функционирования Федеральной контрактной системы США, предусматривающей различные формы партнерства при финансировании и реализации государственных контрактов на поставки товаров, работ, услуг для обеспечения общественных потребностей.

Определенный интерес представляет опыт проектов ГЧП без использования прямого бюджетного финансирования, как правило, при реализации крупных инфраструктурных проектов. Так, в первой половине 2010 года объем акционерного капитала, привлеченного в мире для финансирования проектов ГЧП, составил, по оценке экспертов КПМГ, 3 млрд долл. США. Сложное переплетение взаимных интересов государства и частного бизнеса, высокий уровень развития финансовой системы и институтов гражданского общества предопределяют благоприятные возможности для привлечения инвестиций. Подобная практика чрезвычайно интересна для условий современной России, где пока еще не накоплено достаточного опыта государственно-частного партнерства.

В современных экономически развитых странах необходимость решения инновационных, социальных задач часто вступает в противоречие с задачей эффективного использования бюджетных средств. В рамках Европейского сообщества на решение данной проблемы направлено развитие системы *sustainable procurement* (государственные закупки в целях устойчивого развития), как в области текущих расходов на общественные (государственные) нужды, так и в длительных инвестиционных проектах. В новой системе существенная роль отведена стимулирующим мероприятиям для соблюдения государственными заказчиками как субъектами контрактных отношений трех базовых принципов — эффективности, экологичности и социальной полезности закупаемых товаров, работ, услуг в масштабах всего общества.

Данная концепция предполагает как традиционные формы государственно-частного партнерства, опирающиеся на регламентированные контрактные отношения, так и обра-

зование более сложных форм партнерства для строительства и управления общественно значимыми (инфраструктурными, социальными) объектами. В частности, в рамках данной концепции государство в лице органов его исполнительной власти разных уровней (общенациональных, штатов, графств, территорий, провинций, муниципалитетов и т.п.) отказывается от некоторых традиционно выполняемых ими функций и передает их организациям частного сектора на основе долгосрочного контракта. Примерами являются контрактация частных фирм для строительства и содержания тюрем в Англии, строительство и содержание платных автотрасс в Италии, коммунальное обслуживание населенных пунктов (например, уборка улиц, вывоз мусора и т.д.) в целом ряде стран.

Рассматривая понятие ГЧП в более широком аспекте как систему экономических контрактных отношений государства и частного бизнеса, хотелось бы подчеркнуть, что данная система должна формироваться в соответствии со стратегическими задачами модернизации и инновационного развития страны. Именно с этих позиций необходимо уточнять категориальный и методологический аппарат государственно-частного партнерства, именно с этих позиций необходимо формировать «контрактный институт», создающий условия для активизации и реализации инновационной политики государства.

3.2. Контрактная основа и механизмы государственно-частного партнерства

Сам термин «государственно-частное партнерство» возник в российской правоприменительной практике лишь в середине 2000 годов, в связи с обсуждением проблемы привлечения частного капитала к развитию различных отраслей инфраструктуры, разработки законодательства о концессиях, формирования Инвестиционного фонда РФ и соответствен-

но реализации проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда, концессионных проектов.

На современном этапе государственно-частное партнерство рассматривается в качестве важнейшего инструмента стимулирования инновационного развития. В этой связи получили правовое закрепление ряд механизмов ГЧП, с помощью которых государство участвует в формировании благоприятного инвестиционного климата и содействует повышению инновационной активности экономики. Это создание инновационной инфраструктуры, в том числе технопарков, бизнес-инкубаторов, особых экономических зон технико-внедренческого типа, связывающих через контрактное партнерство государственный и частный секторы в инновационной сфере.

Однако процесс формирования институциональной базы ГЧП не завершен, что создает существенные проблемы в развитии контрактных отношений между государством и частным бизнесом, в том числе:

- отсутствует юридическое закрепление понятия государственно-частного партнерства. Нет специального федерального закона о ГЧП, гражданское законодательство не содержит специальных норм для регулирования ГЧП и не дает четкого определения самого понятия. В то же время на региональном уровне формируется своя нормативно-правовая база, регулирующая участие субъектов РФ в соответствующих проектах государственно-частного партнерства;
- недостаточно разработана нормативно-правовая основа заключения договоров и соглашений публично-правового характера между органами публичной власти и бизнес-структурами, что препятствует установлению и развитию контрактных отношений долгосрочного характера;
- не согласованы бюджетное, закупочное, концессионное и земельное законодательства, что является одним из самых проблемных аспектов реализации проектов

ГЧП. В законодательстве нет достаточных механизмов для обеспечения финансовых обязательств государства (в лице его уполномоченных органов) в рамках долгосрочных контрактов, концессий и иных форм ГЧП;

- недостаточно развит рынок финансовых услуг;
- отсутствует система подготовки квалифицированного менеджмента для управления и реализации проектов ГЧП.

Для дальнейшего развития государственно-частного партнерства необходимо создать соответствующую институциональную среду с учетом анализа отечественного и использования позитивного зарубежного опыта при разработке рекомендаций по совершенствованию законодательной базы, контрактного института и механизмов ГЧП.

Следует отметить, что в мировой практике существует четкое разделение государственно-частного партнерства на две основные формы: социальную (политическую) и контрактную (договорную).

Каждая из этих форм включает в себя разные механизмы государственно-частного партнерства, для контрактной формы такими механизмами выступают конкретные виды ГЧП – контрактов. Правовые эксперты выделяют следующие общие признаки контрактных форм ГЧП⁴⁵:

- контракт заключается между государственным и частным партнером;
- государственный партнер передает на срок действия контракта частному партнеру землю, собственность и иные контролируемые им объекты;
- частный партнер строит/реконструирует объект;
- государственный партнер определяет характеристики, которыми должен обладать создаваемый/реконструируемый объект;
- частный партнер предоставляет населению услуги

45. 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. 179.

с использованием созданного/реконструированного объекта.

Наряду с вышеуказанными признаками, различные виды контрактов ГЧП могут обладать своими специфическими особенностями, которые в определенной мере зависят от особенностей правовых систем стран.

Проведенный анализ на основе межстрановых сопоставлений позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на национальные особенности, правовое регулирование ГЧП в странах с высокоразвитой экономикой имеет общие принципы, особенно в рамках ЕС.

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 на основе законодательства о государственных закупках и в рамках программы «Частная финансовая инициатива».

Институциональная база государственно-частного партнерства была заложена в 1992 году 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 экономических мер, направленных на увеличение вовлечения частного бизнеса в сферу оказания государственных услуг при условии передачи части рисков частному сектору.

Согласно наиболее распространенной форме PFI, частная компания осуществляет проектирование строительства, финансирование объектов и управление ими на основании установленных государством характеристик объекта в течение установленного периода. 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 государству⁴⁶.

На основе анализа практического опыта органами государственного управления вырабатываются Рекомендации (Стандартизация контрактов программы «Частная финансовая инициатива» Казначейства ее Величества), которые устанавливают основные принципы реализации ГЧП – контрактов, в том числе финансовые условия, распределение и страхование рисков, гарантии и т.д. При этом законодательная база государственно-частного партнерства в Англии содержит 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 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).

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.

В Греции существует специальный закон о государс-

46. Зусман Е.В. Контракты жизненного цикла: законодательство зарубежных стран. Предложения для России / Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы. С. 180.

твенно-частном партнерстве, который регламентирует принципы, условия и процедуры заключения контрактов ГЧП. Специальное законодательство в сфере государственно-частного партнерства существует и 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 экономики⁴⁷.

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 проектов⁴⁸.

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 законо-

47. Например, общие принципы ГЧП в сфере автомобильного транспорта на федеральном уровне определяет Пилотная программа по ценообразованию в условиях заторов на автострадах 1993 года (Congestion Pricing Pilot Program), которая позволила штатам реализовывать ГЧП-проекты на отдельных автострадах регионального значения (см.: Iseki H., Eckert J., Uchida K., Dunn R., Taylor B.D. California PATH Research Report, UCSP-ITS-PRR-2009-32. P. 3–5).

48. Так, в штате Мэриленд исполнительным органам в сфере транспорта запрещено заключать крупные контракты без одобрения генеральной ассамблеи (см. 2007 Md. Laws &3833).

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

В современных условиях сокращения инвестиционных возможностей как государства, так и частного бизнеса возникла необходимость в поиске новых форм и механизмов взаимодействия, в развитии так называемых контрактов «нового поколения». По определению экспертов международной юридической фирмы «Герберт Смит», под контрактами ГЧП «нового поколения» понимаются долгосрочные договора, заключаемые между публичной и частной сторонами с целью 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 договора⁴⁹.

Следует отметить, что в зависимости от экономических условий можно выделить две основные группы проектов госу-

49. Ревзина О.В. Соглашения государственно-частного партнерства «нового поколения». М.: Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы. С. 116.

дарственно-частного партнерства. К первой относят проекты, окупаемость которых может быть осуществлена на стадии эксплуатации объекта за счет потребителей (например, строительство, реконструкция и эксплуатация дорог, инфраструктуры ЖКХ). Ко второй группе относятся проекты, которые экономически не могут окупаться за счет конечных потребителей (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 ГЧП первой группы являются понятными и традиционными инструментами для реализации инфраструктурных проектов. В то же время целесообразность реализации проектов второй группы 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.

В зависимости от предмета контракта долгосрочные обязательства государства по осуществлению платежей в пользу частного инвестора могут включать:

- при наличии этапа эксплуатации объекта частным инвестором – операционный грант в виде компенсации минимальной доходности;
- при отсутствии этапа эксплуатации, когда обязательства частного инвестора ограничены строительством, реконструкцией и техническим обслуживанием объекта, бюджетные платежи в рассрочку⁵⁰.

Как показывает анализ опыта ГЧП, в современных нестабильных экономических условиях задача развития в нашей стране традиционных проектов, предполагающих возврат частным партнером собственных инвестиций за счет эксплуатации объектов без финансовой поддержки государства является чрезвычайно сложной. Так, в сфере жилищно-коммунального хозяйства и транспортном секторе отсутствует долгосрочная тарифная политика, что не позволяет сделать экономическое обоснование издержек и соответственно спрогнозировать доходы от эксплуатации объектов. В этой связи развитие проектов ГЧП с долгосрочными обязательствами государства по осуществлению платежей в пользу частных инвесторов (то есть контрактов «нового поколения») представляется актуальным и перспективным.

Одной из таких новых форм взаимодействия, доказавшей свою эффективность в мировой практике, выступают *контракты жизненного цикла (КЖЦ)*. В правовой литературе выделяют следующие основные признаки контрактов жизненного цикла:

50. Там же. С. 118.

- контракты охватывают все три этапа жизни объекта: проектирование, строительство, эксплуатацию;
- 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 и осуществлять текущую эксплуатацию объекта государственной собственности, 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 «новых» контрактов жизненного цикла.

Традиционно строительство автодорог осуществлялось на основе размещения государственного заказа (заключения договоров подряда) в форме классической бюджетной стройки, что приводило к возникновению следующих основных сложностей в контрактных отношениях государственного заказчика, подрядчиков и в итоге оказывало существенное влияние на результаты строительства. Во-первых, отсутство-

вала заинтересованность подрядчика в качественном исполнении работы за фиксированную в рамках контракта цену. Во-вторых, у государственного заказчика отсутствовали возможности контролировать использование средств и качество работ на всех этапах строительства и реконструкции. В результате, как правило, возникала необходимость расходовать дополнительные бюджетные средства после окончания строительства в процессе эксплуатации дороги. При этом затраты, закладываемые в бюджете на строительство, оказывались в условиях роста инфляции недостаточными для полного финансирования объекта. В итоге появлялся долгосрочный «недострой», отсутствовала необходимая автодорога, неэффективно расходовались бюджетные средства.

В рамках федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России на 2010–2015 гг.» 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. Практика применения концессионных соглашений только начинает формироваться. Одним из важнейших преимуществ концессии является снятие со стороны публичного участника финансового бремени на создание инфраструктуры, при этом частный инвестор в полном объеме несет риски и по окупаемости инвестированных затрат. Концессионные соглашения целесообразны при наличии рентабельной коммерческой нагрузки на объект. В связи с этим концессии применимы в отношении не всех объектов инфраструктуры, имеющих государственное (муниципальное) значение, так как ряд объектов при их дальнейшей эксплуатации не предполагает коммерческую нагрузку (например, бесплатные автодороги).

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 объекта, а за счет отчислений из бюджета за предоставление 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 сервисные платежи напрямую зависят от соответствия объекта функциональным характеристикам, согласованным в контракте вне зависимости от спроса на услуги.

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 (или его уполномоченный орган) делегирует частному партнеру на срок, определяемый исходя из окупаемости проекта, «глобальную услугу» по осуществлению финансирования строительства или реконструкции объектов инфраструктуры, по управлению, эксплуатации и техническому обслуживанию объектов или 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 несет 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:

- оптимизацию осуществляемых инвестиций в инфраструктуру за счет снижения 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 объекта⁵¹.

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

51. Ревзина О.В. Соглашения государственно-частного партнерства «нового поколения». М.: Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы. С. 120.

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 соответствующего 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 регламентированный и 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, происходит сокращение 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 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 реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок и не содержит нормативов, регулирующих партнерство государства и бизнеса, в том числе при реализации комплексных инфраструктурных проектов⁵². Так, контракты «нового поколения» предполагают заключение долгосрочного договора, объединяющего все этапы проекта: от проектирования до ввода в эксплуатацию и эксплуатации объекта. Такие комплексные проекты не регулируются нормами закона.

В целом представляется недостаточным законодательное обоснование регулирования контрактных отношений в сфере государственных закупок (более подробно мы рассмотрим данную проблему в следующем разделе данной главы). В этой связи использование государственного контракта в качестве рыночного инструмента регулирования экономических отношений нуждается в развитии и регламентации его правовой природы

Действующая в соответствии с Законом №94-ФЗ единая нормативная модель государственного контракта (на основе твердой фиксированной цены контракта) не создает возможностей для гибкого рыночного поведения государственных заказчиков, необходимого для реализации проектов ГЧП. В этих условиях ограничиваются возможности привлечения потенциала частного предпринимательства к обеспечению общественных потребностей в публичных благах. Как показывает международная практика, развитие ГЧП в данной сфере предполагает многообразие форм государственных

52. Подробно см.: *Смотрицкая И.И.* Концептуальные подходы к развитию института государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок // ЭТАП: экономическая теория; анализ; практика. 2010. № 4; *Смотрицкая И.И.* Институт государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок: проблемы и перспективы развития. М: Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы / Под ред. Салихова Х.М., Зверева А.А. М: Центр развития инфраструктурных проектов, 2011.

контрактов и формирование четко регламентированного, но в то же время достаточно гибкого механизма контрактных соглашений, позволяющего государству достаточно эффективно осуществлять государственные закупки.

Таким образом, для использования на практике контрактов «нового поколения» необходимо формирование и развитие в России контрактной системы, обеспечивающей комплексное нормативное регулирование так называемых «публичных» или «административных» договоров, то есть договоров, одной из сторон которых выступает государство.

3.3. Развитие институциональной среды контрактных отношений

Стратегия инновационного обновления экономики и создание соответствующей ей инфраструктуры предполагает переход на новый качественный этап развития институциональной среды, позволяющей более эффективно привлекать частный бизнес для обеспечения общественных потребностей, что требует в первую очередь модернизации системы государственных закупок.

По нашему мнению, в основе модернизации системы государственных закупок должна лежать новая «контрактная методология» экономических отношений между государством и субъектами рынка, предполагающая развитие системы закупок как особого института хозяйствования, выполняющего наряду с функцией удовлетворения общественных потребностей функции государственного регулирования экономики, привлечения потенциала частного предпринимательства к реализации социально-экономических задач. Государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, использует государственный спрос как инструмент регули-

рования национальной экономики, оказывая влияние на ее динамику и структуру.

Проблемы и пути модернизации системы государственных закупок являются в настоящее время предметом публичной дискуссии. Столь пристальное внимание к данной проблеме со стороны средств массовой информации и независимых экспертов объясняется большим объемом бюджетных средств, выделяемых на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд и высокими коррупционными рисками, присутствующими в данной сфере. Российский рынок государственных закупок, объем которого превысил в 2011 г. 6 трлн руб. и составил свыше 50% расходной части федерального бюджета, является чрезвычайно привлекательным как для представителей крупного бизнеса, так и для коррумпированных чиновников. В этой сфере уже давно сформировался неформальный институт коррупции, препятствующий развитию конкурентной экономической среды для установления эффективных контрактных отношений между государством — заказчиком и его поставщиками (исполнителями, подрядчиками). По оценке Федеральной монопольной службы (ФАС), коррупция ежегодно поглощает до 20% стоимости совокупного объема государственного заказа.

О необходимости кардинальной перестройки системы государственных закупок заявил в Бюджетном послании к Правительству РФ и руководителям палат Федерального собрания РФ Президент России Д. Медведев⁵³. В частности, по мнению главы государства, при осуществлении государственных закупок необходимо «полноценно учесть особенности сложной и инновационной продукции, работ и услуг, в том числе связанных с научными исследованиями». При этом акцент должен быть сделан на «достижении наилучшего результата закупок».

В соответствии с распоряжением президента о реформировании системы госзакупок, основные исполнители —

53. Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 гг. от 29 июня 2011 г.

Минэкономразвития РФ и ФАС РФ подготовили концепции реформы и законодательные проекты, имеющие принципиальные разногласия⁵⁴.

Концепция Минэкономразвития РФ основывается на переходе к федеральной контрактной системе (ФКС) и соответственно упразднении действующего закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» №94-ФЗ от 21 июля 2005 г., являющегося в настоящее время основным нормативным регулятором в данной сфере. Подготовленный законопроект о федеральной контрактной системе (ФКС) включает совокупность норм и правил, рассматривающих государственную закупку как единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение и мониторинг государственных контрактов.

В настоящее время в Российской Федерации различные стадии реализации государственного заказа в разной мере нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы. Существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла размещения и исполнения государственного заказа.

На стадии формирования (планирования) государственного заказа действует бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета. При этом нет

54. Подробно см.: *Анчишкина О.В.* Национальные контрактные системы: российское перепутье // ЭТАП: экономическая теория; анализ; практика. 2010. № 2; *Смотрицкая И.И.* Проблемы формирования федеральной контрактной системы: теория и практика // ЭТАП: экономическая теория; анализ; практика. 2010. №2; *Яковенко Д.* Приговор «девяносто четвертому» // Эксперт. 2011. № 36; *Балакин Д.* Когда две головы лучше // РБК daily. 2011. № 170. 19 сент; и др.

четкой взаимосвязи бюджетного процесса и планирования государственных закупок в целях обеспечения государственных нужд.

Правовое регулирование стадии размещения государственного заказа обеспечивает Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закон определяет требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ, ограничивает коррупционные проявления. В свою очередь, регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются.

На современном этапе основным способом размещения заказа выступает аукцион (электронный аукцион) и одноэтапный конкурс. Такое ограничение перечня способов размещения торгов было оправдано в момент принятия 94-ФЗ, когда основным приоритетом было снижение коррупции и, как следствие, максимально экономное расходование средств.

Однако инновационный вызов, стоящий перед нашей страной, требует более гибкой организации размещения государственного и муниципального заказа, особенно на технически сложную, наукоемкую и инновационную продукцию при сохранении принципов прозрачности и подконтрольности заключения государственных контрактов.

Концепция развития ФКС предусматривает расширение способов закупки, разрешение на аукционах и конкурсах запрещенной сейчас предквалификации, добавление двухэтапных закрытых конкурсов и введение такой процедуры размещения государственного заказа, как «конкурентные переговоры».

В перечень предусматриваемых и нормативно закрепляемых функций федеральной контрактной системы входят:

- планирование обеспечения государственных нужд (формирование прогноза и плана обеспечения федеральных государственных нужд);
- ведение библиотеки типовых контрактов;
- обоснование начальных цен государственных контрактов;
- размещение государственного заказа;
- управление исполнением государственных контрактов;
- мониторинг государственных контрактов;
- оценка эффективности исполнения государственных контрактов;
- обобщение и распространение лучшего опыта формирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Таким образом, целью законопроекта о ФКС является существенное повышение эффективности обеспечения государственных (муниципальных) нужд и снижение коррупционных рисков на основе регламентации и организации контроля на всех этапах общего процесса государственных закупок.

Проект создания ФКС вызывает неоднозначную реакцию со стороны Минфина РФ и ФАС⁵⁵. Финансовое ведомство считает, что обеспечить осмысленное и полезное расходование бюджетных средств можно на основе подготовленной Минфином Программы повышения эффективности бюджетных расходов, а непродуманная форсированная реформа системы госзакупок может привести ее к организационному коллапсу. В свою очередь в ФАС исходят из того, что необходимо вносить изменения в закон о госзакупках, Бюджетный кодекс и ряд других законов без создания отдельной системы (ФКС) со специальной организационной структурой. По мнению Федеральной антимонопольной службы, предлагаемые способы организации государственных закупок повышают

55. См.: Проект закона о совершенствовании государственного и муниципального заказа, режим доступа: <http://www.fas.gov.ru>.

коррупционные риски, и следует модернизировать систему закупок на основе совершенствования существующего Закона №94-ФЗ, устраняя возможности злоупотреблений, например, путем регламентации максимальной стоимости закупаемой продукции и сокращении способов закупок.

Следует отметить, что вступление в силу в 2006 г. Закона №94-ФЗ положило начало реформе системы государственных закупок, в результате которой были сформированы институциональные основы формирования единого экономического и информационного пространства закупок, прозрачных рыночных процедур размещения заказов, механизма контроля над исполнением закона и административного рассмотрения жалоб. С 1 января 2011 г. начал работать общероссийский портал государственных закупок, на котором размещается вся информация обо всех заказах в стране, в том числе на региональном и муниципальном уровне. Несомненно, что это огромный прорыв в информационной открытости и прозрачности закупок, борьбе с коррупцией, улучшении организации и качества размещения заказов в целом. В настоящее время на 5 электронных площадках для проведения электронных торгов зарегистрировалось более 50 тыс. предпринимателей, что означает развитие конкурентной среды в сфере госзакупок и, как следствие, создание условий для значительной экономии бюджетных средств.

Однако анализ правоприменительной практики в сфере государственных закупок позволяет выделять ряд ключевых проблем действующего законодательства. В их числе:

- сложность применения регулирующих норм в связи с постоянной доработкой и изменением законодательства;
- «процедурный» характер реформы, так как она направлена на регламентацию практически только одного этапа (размещения заказов) общего процесса обеспечения государственных нужд;
- формируемая нормативная модель, по сути, ориентирована на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг;

■ принятие законодательства, имеющее в первую очередь антикоррупционную направленность привело к тому, что упор был сделан на ужесточение контроля и значительное упрощение методов осуществления закупок в ущерб квалификационному фактору;

■ чрезмерная регламентация процедур закупок.

Не решили ряд ключевых проблем, имеющих принципиальное значение для повышения эффективности государственных закупок, очередные поправки, внесенные в Закон №94-ФЗ в конце апреля 2011 года (поправки в этот закон вносились более 25 раз)⁵⁶.

Во-первых, в настоящее время, по сути, отсутствует экономическое обоснование объема государственных закупок товаров, работ, услуг и соответственно финансовых затрат по государственным публичным обязательствам⁵⁷. В полной мере нормативно не обеспечен процесс планирования государственных закупок, отсутствует обоснованная регламентация норм потребности в товарах, работах, услугах. Как уже отмечалось ранее, на стадии планирования государственных закупок действует бюджетное законодательство, однако слабая увязка бюджетного процесса и процесса планирования государственных закупок приводит к системным срывам в реализации государственных контрактов.

Действующая бюджетная классификация в части закупок для государственных нужд не транспарентна и не позволяет получить обобщенные данные о совокупном спросе на товары, работы, услуги.

Во-вторых, наиболее остро стоит проблема единой нормативной модели государственного контракта (на основе твердой фиксированной цены контракта) и методики опре-

56. Федеральный закон «О внесении изменений в федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 21 апр. 2011 г.

57. Исключение составляет государственный оборонный заказ, планирование и реализация которого регламентируются Государственной программой вооружения России на период 2011–2020 гг.. На ее обеспечение будет направлена беспрецедентная сумма – почти 20 трлн руб. Основная задача состоит в достижении доли современного оружия и современной техники в войсках до уровня не менее 70%.

деления экономически обоснованной начальной цены контракта. В современных экономических условиях при непрогнозируемой инфляции, недостатке ликвидных денежных средств у предприятий заключать контракты по твердой фиксированной цене (даже с учетом дефлятора) на длительный период означает закладывать высокий риск невыполнения контрактов.

В мае 2011 года президент РФ Д. Медведев потребовал от правительства уволить не справившихся с гособоронзаказом (ГОЗ) руководителей предприятий. Представители оборонной промышленности объясняли задержки с поставками продукции несвоевременным заключением контрактов с государственным заказчиком (Минобороны РФ), как правило, по причине сложностей при согласовании цены контракта. Именно «ценовая война» между военным ведомством и Объединенной авиастроительной корпорацией (ОАК) привела к срыву заключения контрактов на покупку корабельных истребителей и учебно-боевых самолетов для ВВС на МАКСе (август 2011 г.).

Из-за незаключенных контрактов в рамках ГОЗ-2011 (речь идет о 13 контрактах на сумму около 40 млрд руб.) под угрозой остановки оказались входящие в судостроительную корпорацию (ОСК) предприятия «Севмаш», «Звездочка» и «Адмиралтейские верфи». Основная причина разногласий судостроителей и МО – цена поставок оборонной продукции. Для решения вопроса была сформирована межведомственная комиссия под председательством Игоря Сечина. В комиссию помимо представителей Минобороны и ОСК вошли чиновники из Минпромторга. В результате Минобороны согласилось пересмотреть формулу цены военной продукции.

Цена на оборонную продукцию теперь будет напрямую зависеть от колебаний цен на комплектующие и соответственно будет варьироваться исходя из изменения цены комплектующих⁵⁸.

58. РБК daily. 2011. 29 авг.

По нашему мнению, цена государственного контракта должна базироваться на принципе сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей. Государственный контракт (особенно долгосрочные контракты в рамках ГОЗ) должен обеспечивать достаточный уровень рентабельности производства, позволяющий провести модернизацию и обеспечить долгосрочные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы⁵⁹. С другой стороны, цены исполнителей (подрядчиков) на товары, работы, услуги должны быть обоснованы, а структура этих цен должна быть понятна государственному заказчику.

Новая редакция закона №94-ФЗ включает положения об источниках информации для установления начальной цены контракта. Источниками информации для установления начальной цены контракта могут быть данные государственной статистики, официальный сайт, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, а также исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика или уполномоченного органа. В конкурсной документации заказчик обязан дать и обоснование начальной цены (или расчет цены) контракта, однако закон не содержит и не требует соответствующих методик обоснования (расчета).

В-третьих, особого внимания заслуживает проблема повышения инновационной активности государственных закупок. В настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной деятельности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации. Актуальность такого подхода не в последнюю очередь связана с тем, что государственный заказ на производство (поставку) товаров, работ, услуг

59. На совещании по вопросам развития оборонно-промышленного комплекса России в Горках 10 мая 2011 г. отмечалось, что износ основных фондов у предприятий ОПК составляет в среднем около 70%. В то же время пока не удалось создать действенные механизмы привлечения инноваций и внебюджетных средств в оборонно-промышленный комплекс.

для государственных нужд в современных посткризисных условиях для многих предприятий стал едва ли не единственным источником гарантированного финансирования. Таким образом, инновационная активность государственных закупок является одним из важнейших движущих факторов модернизации российской экономики.

При этом следует выделить два ключевых аспекта повышения инновационной активности закупок. Во-первых, государственные заказы могут быть механизмом прямого бюджетного финансирования инновационных разработок, что требует повышения обоснованности планирования и прогнозирования объемов и номенклатуры государственных закупок, обеспечения их увязки с программами инновационного развития страны. Во-вторых, система государственных закупок выступает как инструмент регулирования и стимулирования инновационной деятельности посредством стимулирования спроса через закупки новых продуктов и технологий. Однако важно не генерировать искусственный спрос, а снизить барьеры и создать конкурентные преимущества для входа на рынок предприятий, производящих инновационную продукцию.

Современная законодательная база государственных закупок не учитывает специфику организации закупок инновационной продукции (и в целом технически сложной продукции), для которых критерий минимальной цены контракта экономически нецелесообразен. Закон четко не регламентирует закупки данной продукции, рекомендуя каждую ситуацию с закупкой рассматривать в индивидуальном порядке. В связи с этим правительство РФ наделено правом устанавливать особые, дополнительные условия для размещения «конкретных» государственных заказов, например вводить квалификационные требования к участникам размещения госзаказа.

Для увеличения инновационной составляющей в государственных закупках следует сформировать адекватные институциональные условия и разрешительные механизмы, позволяющие инновационной продукции быть конкурентоспособной.

Таким образом, обобщая все вышеизложенное, можно сделать следующие основные выводы.

1. В современной российской экономике функции разработки и реализации государственной закупочной политики расплывлены и не существует единого стратегического центра, выражающего консолидированные интересы государства как гаранта обеспечения общественных нужд, согласовывающего и координирующего законодательские инициативы и деятельность хозяйствующих субъектов в данной сфере.

2. Отсутствует стратегическое планирование и экономическое обоснование закупок с учетом приоритетных задач обеспечения модернизации и инновационного обновления российской экономики.

3. Законодательная база государственных закупок не обеспечивает единой нормативной регламентации всех этапов процесса государственных закупок (обоснование объема и финансирования закупок, формирование и размещение государственного заказа, заключение и мониторинга исполнения контракта).

4. Существует ряд институциональных проблем, препятствующих развитию закупок инновационной продукции, в том числе:

- отсутствие критериев и собственно параметров оценки инновационного качества продукции (товаров, работ, услуг);
- отсутствие дифференцированной и четко регламентированной системы предпочтений для инновационной продукции на рынке государственных закупок;
- несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей процедуры закупок инновационной продукции, проявляющейся, в частности, в приоритетности ценового фактора над квалификационным при конкурсном отборе.

По нашему мнению, для повышения эффективности государственных закупок, в том числе и с позиций развития рыночных контрактных отношений, необходимо создание

национальной контрактной системы, предметом деятельности которой должно стать формирование и реализация экономической политики в сфере государственных закупок, комплексное управление системой государственных закупок.

В этой связи представляется чрезвычайно важным принятое Правительством РФ принципиальное решение о необходимости разработки и внесения на рассмотрение в Думу (до 1 июля 2012 года) нового законодательства о ФКС. Однако принципы и этапы формирования ФКС, ее институционального и организационного дизайна нуждаются в дополнительном обосновании и межведомственном согласовании, в частности, необходима увязка пакета законопроектных о ФКС с бюджетным и процессуальным законодательством.

Концепция развития федеральной контрактной системы должна быть направлена на решение следующих ключевых задач:

- повышение уровня планирования государственных закупок на межотраслевом и межрегиональном уровне для увязки политики государственных закупок со стратегией обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности российской экономики;
- создание института контрактного права как особого раздела хозяйственного права, предполагающего диверсифицированную систему контрактов на поставки товаров (работ, услуг) на основе законодательного закрепления более гибких и многовариантных финансовых условий заключения государственных контрактов, учитывающих такие факторы как соотношение спроса и предложения, степень монополизации рынков, особенности отраслевого ценообразования. Контрактное законодательство должно обеспечить сбалансированность прав, обязательств и ответственности субъектов контрактных отношений, базируясь на общих принципах и прозрачных правилах разработки, утверждения, заключения и корректировки контрактов с учетом их

длительности, номенклатуры и специфики продукции (товаров, работ, услуг) для государственных нужд.

■ развитие соответствующей институциональной среды закупок, обеспечивающей поддержку и стимулирование инновационной активности государственных закупок.

В рамках ФКС должна быть изменена система законодательного регулирования контрактов на закупки технически сложной и инновационной продукции, продукции с длинным циклом исполнения заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). В частности, необходимо дифференцировать подходы к размещению и исполнению государственных заказов (например, ввести конкурсы с предквалификацией, офсетные сделки и так называемые «зонтичные» контракты на научные исследования).

Необходимо ввести критерии инновационности при формировании государственного заказа и выборе исполнителей, установить систему льгот и преференций для закупок инновационной продукции. Одновременно нужны новые институциональные подходы к сертификации инновационной продукции на основе привлечения сертификационных центров и независимых профессиональных общественных организаций.

Для осуществления в рамках ФКС администрирования государственных контрактов, организации профессиональной экспертизы и независимого контроля на различных этапах размещения и реализации государственных заказов следует:

■ разработать программу подготовки профессионального кадрового состава для системы государственных закупок;

■ сформировать механизмы независимого контроля на принципах сотрудничества с неправительственными, некоммерческими организациями.

Создание государственной контрактной системы и внесение соответствующих изменений в законодательную базу, в первую очередь в Бюджетный кодекс России, в целях совершенствования бюджетного планирования и регламентации

принципов и правил разделения функций распоряжения и управления бюджетными средствами, позволит сформировать благоприятную институциональную среду для практической реализации новых моделей государственно-частного партнерства.

В целом новый концептуальный подход к развитию системы государственных закупок должен иметь в качестве стратегической цели повышение эффективности закупок для обеспечения общественных нужд не только с позиций эффективности размещения и реализации государственного заказа, но и с позиций повышения эффективности использования государственных контрактов как инструмента регулирования экономики. В этой связи образование ФКС как отдельной структуры со специальными функциями следует рассматривать как важный, но начальный этап формирования «контрактного института», обеспечивающего взаимодействие государства и бизнеса, активизацию роли механизмов государственно-частного партнерства для реализации стратегии инновационного обновления экономики.

Глава

IV

Использование
земельных ресурсов
в рамках ГЧП

4.1. Земельные ресурсы как часть национального богатства

Радикальные изменения в экономике России, произошедшие в начале девяностых годов прошлого века, привели к отказу от монопольной государственной собственности на землю и принципиально изменили систему правоотношений. Принятие многочисленных нормативно-правовых актов, работа по созданию соответствующих институциональных структур, разработка земельного кадастра — все это было направлено на формирование земельного рынка. Как результат, в последние годы в этой сфере произошли значительные изменения: земли перераспределили между хозяйствующими субъектами, увеличилось число лиц, вовлеченных в земельные отношения, выросли поступления в бюджеты различных уровней от использования земли (выкуп земельных участков приватизированными предприятиями, аренда, земельный налог и т.д.), земля стала объектом пристального внимания инвесторов. В итоге произошло повышение значимости земельного фактора в развитии экономики и изменение механизмов привлечения инвестиций в использование земельных ресурсов как федерального, так и регионального уровней.

В то же время в процессе земельных реформ стало очевидным: рыночные отношения не смогли реализовать в пол-

ной мере потенциальные возможности использования этого ресурса. На сегодня в России сложилась ситуация, когда, с одной стороны, востребована земля, приносящая рентный доход для узкого, ограниченного круга инвесторов: так, свободных земельных участков в крупных городах и их пригородах уже не хватает под строительство. С другой стороны, земля (в первую очередь сельскохозяйственного назначения) не используется по назначению или используется неэффективно — сокращаются площади земель, находящихся в обработке. Земельные участки в населенных пунктах, требующие дополнительных и, как правило, долгосрочных инфраструктурных вложений, не привлекают потенциальных инвесторов и не служат источником пополнения местных бюджетов. Земельные участки, на которых расположены предприятия, не стали для них активом, что ограничивает залоговые операции и привлечение дополнительных инвестиций в реальный сектор экономики.

И здесь на первый план выступает необходимость в формировании институциональной среды и адекватных ей форм землепользования. Остается вопрос о степени соответствия кадастровой стоимости реальной экономической ценности земли как инвестиционного ресурса, о возможности земельных участков выступать залоговым обеспечением для развития системы ипотечного кредитования, о стимулировании использования земли в различных формах государственно-частного партнерства. Все эти вопросы актуальны и для системы государственно-частного партнерства (ГЧП).

Земля, являясь частью материальных активов государственно-частного партнерства, несет в себе те характеристики, которые присущи ей как экономической категории в составе национального богатства. Следовательно, создавая институты управления земельными отношениями, а также механизмы привлечения инвестиций в эффективное использование земли в рамках ГЧП, необходимо это учитывать. С экономической точки зрения основная функция национального богатства — это обеспечение и поддержание непрерывности обществен-

ного воспроизводства. Для этого потребляются имеющиеся в обществе запасы материальных и не материальных благ⁶⁰, используются прочие составляющие национального богатства. Природные ресурсы не являются чем-то внешним по отношению к процессу человеческой деятельности и пассивным источником потребительских стоимостей, произведенных обществом. Они прямо включены в процесс труда. Так, земля, являясь частью природных ресурсов, выступает в том числе основным средством производства и также используется в процессе воспроизводства. Тем самым положительным образом решается долгое время дискуссионный для российской экономики вопрос о возможности включения в состав национального богатства природных (включая земельные) ресурсов.

Национальное богатство состоит из экономических объектов, существенным признаком которых является возможность получить их собственниками экономическую выгоду. Поэтому для земельных ресурсов, входящих в систему национального богатства и являющихся экономическим активом, характерны признаки прочих составных частей национального богатства: в отношении их институциональные единицы осуществляют права собственности — индивидуально или коллективно; собственники этого актива получают экономическую выгоду в результате владения ими или использования их в течение определенного времени⁶¹. При этом государство выступает как хозяйствующий субъект, использующий свой земельный ресурс для получения выгоды (ренды).

Одновременно земля является уникальным природным ресурсом, занимающим определяющее место в системе материальных условий жизнедеятельности людей. Плодородный

60. Национальное богатство характеризуется всегда как богатство определенной страны, поэтому прирост национального богатства характеризует экономическую мощь страны.

61. По международной классификации некоторые ресурсы природного происхождения не рассматриваются как экономические активы, так как на них не распространяются права собственности или владение ими при существующем уровне технологии, цен и экономической инфраструктуры не приносит экономической выгоды (воздушное пространство, океаны, не открытые или открытые, но недоступные для разработки полезные ископаемые и т.д.).

слои земли — основа для ведения сельского хозяйства, недра содержат полезные ископаемые, водные и лесные ресурсы, находящиеся на земле, являются условием существования людей. Земля выполняет важнейшие функции — выступает как средство труда в сельском хозяйстве и как пространственно-территориальный базис — для размещения зданий, сооружений и пр. Указанные особенности земли определяют особенности земельных отношений, выступающих как система, которая постоянно находится в движении и видоизменяется, и которая регулируется государственными институтами. Привлекательность земель может быть огромна для инвесторов: ограниченность лучших по качеству и местоположению земель создает возможности для инвесторов в получении дополнительного дохода (ренты), 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 (не ухудшения) качества жизни людей, обеспечения безопасности (продовольственной, экологической и пр.) страны.

При привлечении инвесторов для получения долгосрочных эффектов и платежей государство вынуждено вкладывать капитальные вложения в благоустройство земли — осуществляются инвестиции в оросительные и дренажные системы, производится расчистка от деревьев, кустарников и т.п. Поэтому инвестиции в земельные угодья рассматриваются в западной системе национальных счетов как физический произведенный капитал, и они включаются в состав основных фондов.

В составе национального богатства земельные ресурсы выделяются следующими особенностями: они относятся к произведенным активам, частично возобновляемым. Возобновляемые природные ресурсы поддаются восстанов-

лению и воспроизводству, и возможность их воспроизводства ставит перед наукой задачу характеристики этого процесса и его результата. Невозобновляемые природные ресурсы не поддаются воспроизводству и возобновлению в течение многих поколений. Наличие невозобновляемых ресурсов ставит перед наукой задачу оценки рациональности их использования. Группировка ресурсов на возобновляемые и не возобновляемые несколько условна, так как с развитием производительных сил и технических возможностей представление об их возобновляемости меняется.

Состояние природной среды все более выступает прямым результатом различных форм хозяйствования, как прямо обращенных к элементам этой среды (от добычи полезных ископаемых до различных попыток восстановить нарушенную природную среду), так и косвенно на них воздействующих (от продолжающихся выбросов, сопровождающих большинство видов производственной деятельности, до применения технологии их улавливания)⁶². Указанные выше особенности земельных ресурсов необходимо учитывать при формировании различных институтов государственно-частного партнерства.

4.2. Материальные активы в системе государственно- частного партнерства

Особенностью материальных активов в системе ГЧП является и то, что на их формирование и функционирование влияет уровень законодательной обоснованности и институциональной зрелости используемых форм самого партнерства (что схематично представлено на рис. 3).

62. Необходимо отметить, что в официальной российской статистике оценка стоимости природных богатств, вовлеченных в экономический оборот, долгое время не производилась. Природные богатства учитывали в натуральном выражении.

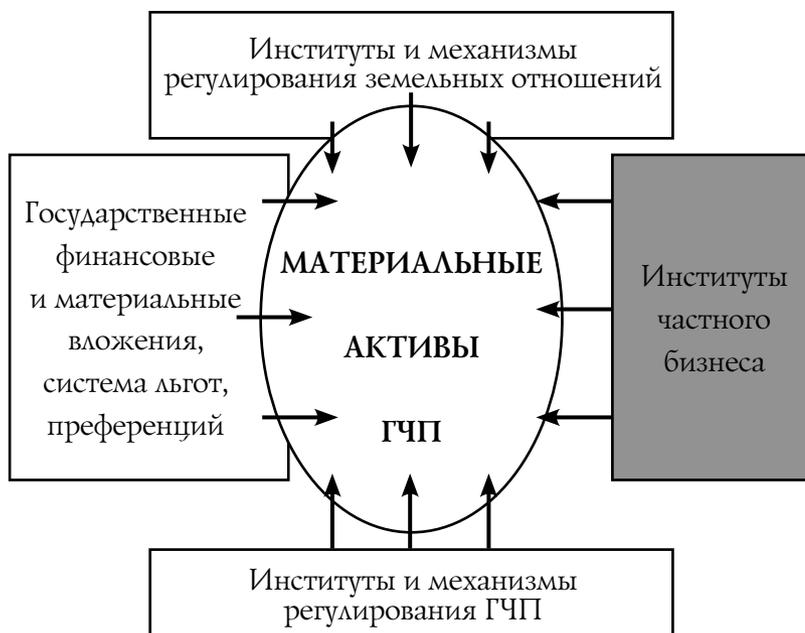


Рис. 3.

Рассмотрим основные подходы к определению ГЧП с позиций материальных активов (земли).

По мнению ряда исследователей⁶³, партнерские отношения реализуются в основном за счет перераспределения полномочий собственности. Такой методологический подход к анализу категории партнерства позволяет избежать крайностей в ее трактовке; перестать идентифицировать ГЧП с приватизацией (основание – массовое участие частных компаний в реализации полномочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства – финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация государственных предприятий). Партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не выступая ни приватизированными, ни национализированными инсти-

63. Дерябина М.А., Цедилин Л.И. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ИЭ РАН, 2007. С. 10.

тутами. Именно с их помощью правительство находит формы улучшения предоставления населению общественных благ⁶⁴.

Мы в своих исследованиях придерживаемся концептуальных подходов к пониманию и развитию государственно-частного партнерства как самостоятельного института смешанной экономики⁶⁵. Учитывая, что в теоретическом плане партнерство — это самостоятельная экономическая категория, становление и развитие государственно-частного партнерства рассматривается как формирование толерантного отношения между государством, бизнесом и институтами гражданского общества. Концепция развития государственно-частного партнерства как института смешанной экономики позволяет реализовывать потенциал бизнеса, сохранив контрольные функции государства в секторах экономики, определяющих национальную безопасность. При этом государство, как правило, не лишается прав собственника, привлекая ресурсы частного сектора к решению в первую очередь инфраструктурных проблем.

При исследовании возможных форм и механизмов эффективного использования материальных активов в системе партнерства между государством и бизнесом заслуживают внимания исследования Дэвида Старка относительно гетерархии — неоднозначности активов и организации разнообразия в постсоциалистических странах⁶⁶. Аналогичная практика организационной гибкости, приводящая к размыванию границ между общественным и частным, а также сосуществование множества обосновывающих ее принципов, лежит в основе эклектичной мозаики гибридных (рекомбинантных) процессов. Гетерархия представляет собой новый способ организации, не являющийся ни рыночным, ни иерархическим. В то время как иерархии предполагают отношения зависимос-

64. Ширангер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного секторов // Мир перемен. 2004. № 2. С. 13.

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

66. Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах // Экономическая социология. 2001. Т. 2. № 2. С. 115. www.ecsoc.msses.ru.

ти, а рынки — отношения независимости, гетерархии предполагают отношения взаимозависимости и характеризуются минимальной степенью иерархичности. Гибкость требует способности переопределять и рекомбинировать активы.

Данный подход, на наш взгляд, применим к исследованию земли как активу в смешанных проектах государственно-частного партнерства. Ведь ГЧП развивается там, где ресурс эффективного использования только одной формы собственности — государственной (федеральной, субъектов РФ, муниципальной) или частной — исчерпан либо недостаточен.

Механизмы и формы использования земли обладают огромным потенциалом как положительного, так и отрицательного воздействия на экономические процессы. В 1990-е годы земля превратилась в России в ресурс, использование которого начало приносить большие доходы. В связи с этим обострились проблемы, связанные с возможностью перераспределять земли и извлекать высокую ренту. Как следствие этого, каждая заинтересованная сторона (будь то государство или частный инвестор) желает заполучить земельные участки и использовать их монопольно, извлекая сверхприбыль при минимальных затратах (например, в те же коммуникации). Однако что касается ГЧП, то здесь данный подход может не только не быть эффективным, но и будет препятствовать развитию партнерства в России.

Монопольное распоряжение результатом использования той или иной формы землепользования должно быть вытеснено комбинированным подходом к формам и правам собственности на землю. Комбинированными могут быть не только формы собственности, но и отношения собственности.

В действующей Конституции и Гражданском кодексе РФ (ч.1) предусматривается многообразие форм собственности на землю и другие природные ресурсы. Вместе с тем в природопользовании следует исходить прежде всего из интересов государства, всего общества, что предполагает необходимость его государственного регулирования, укрепления государственной собственности на природные ресурсы.

В законе РФ О недрах (новая редакция 1995 г.) определено, что недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство, содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью. Добытые же из недр ископаемые и иные ресурсы, согласно условиям лицензии, могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и иных формах собственности. Участки недр федерального назначения выделяются особо.

Таким образом, природные ресурсы по Конституции — государственная собственность, следовательно, государство имеет монополию на эксплуатацию, получение дохода. Одновременно определенные права на природные ресурсы имеют субъекты Федерации, муниципалитеты и предприятия, разрабатывающие ресурсы. Каждый из названных субъектов обладает своим набором прав плюс различные формы ГЧП, но вместе они образуют смешанный (комбинированный) альянс различных субъектов рыночных отношений, эксплуатирующих природные ресурсы.

В качестве примера смешанных форм использования рассмотрим механизм Соглашения о разделе продукции (СРП).

Соглашение о разделе продукции (СРП) занимает сегодня особое место среди механизмов привлечения долгосрочных отечественных и иностранных инвестиций в российскую экономику. Работая в рамках СРП, инвестор заключает соглашение с государством, по которому государство предоставляет инвестору участок недр и выдает лицензию на право его разработки. Главный принцип СРП заключается в том, что инвестору, заключившему с государственными органами соглашение, предоставляется особый порядок налогообложения: с него взимаются лишь налог на прибыль и платежи за пользование недрами, к которым относятся разовые платежи (бонусы), ежегодные платежи на проведение поисковых и разведочных работ и регулярные платежи (роялти). СРП включает в себя две стадии: период инвестиций (на данной

стадии инвестор выплачивает только платежи) и период возврата капитала (налоги и платежи). На второй стадии начинается разделение продукции на компенсационную и прибыльную в оговоренной пропорции. На этом этапе инвестору возмещаются затраты инвестирования. В результате инвестор получает гарантию стабильности условий работы, а государство — свою долю продукции, объем которой тем больше, чем выше эффективность проекта.

Однако, несмотря все эти бесспорные преимущества, недостаточно динамичное развитие режима СРП в России сдерживает приток инвестиций и вызывает озабоченность инвесторов⁶⁷.

67. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», принятый Государственной думой 6 декабря 1995 г. и одобренный Советом Федерации 19 декабря 1995 г., подготовлен в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности; он устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции.

Впоследствии Госдумой был принят перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП. В 1996–1998 гг. Правительством РФ совместно с субъектами РФ на территориях которых расположены соответствующие участки недр, были подготовлены и внесены в Государственную думу различные варианты законопроекта о перечнях участков недр, допускаемых в режим СРП. Всего было включено 250 месторождений, в том числе 213 месторождений углеводородов, расположенных на территории 32 субъектов Российской Федерации.

Однако на протяжении трех лет с момента вступления в силу закона «О соглашениях о разделе продукции» изменения в соответствующие законы и Таможенный кодекс не были внесены, что не позволило заключить ни одного полноценного соглашения на основе СРП.

В конце 1998 г. Госдума устранила несоответствие в законодательстве и приняла необходимые поправки. В итоге за пять лет существования закона 30%-ная квота по запасам углеводородного сырья, которые Дума разрешила разрабатывать на условиях СРП, уже исчерпана. В то же время обещанные многомиллиардные инвестиции и масштабные заказы российским производителям так и не поступили.

На сегодняшний день федеральными законами предоставлено право на реализацию 25 проектов соглашений о разделе продукции. Тем не менее в настоящий момент в стадии осуществления находятся только проекты «Сахаин-1», «Сахаин-2», «Харьягинское месторождение» и «Самотлор».

Соглашения заключаются государством с победителем конкурса или аукциона, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В силу существования многочисленных исключений на проведение конкурсов договоры по СРП, по сути, являются двусторонними соглашениями. Договорные отношения, а следовательно, и СРП, заключают в себе определенные «недостатки», являющиеся следствием неполноты информации.

Аналогичным должен быть и подход к использованию земли (как объекта хозяйствования) в системе ГЧП. Имеют место и свои особенности земельных отношений в различных формах ГЧП.

4.3. Роль институтов в развитии земельных отношений

Применение институциональных подходов в исследовании проблем земельных ресурсов как материальных активов национального богатства заключается в изучении процессов возникновения и функционирования институтов, которые создают возможности для более эффективного использования земель или препятствуют этому. На наш взгляд, государственно-частное партнерство является одним из современных институциональных направлений эффективного использования земельных ресурсов.

Влияние формальных институтов и социальных традиций на содержание законов, регулирующих земельные отношения, наглядно прослеживается в периоды осуществления реформ. Успех в осуществлении реформ зависит от обеспечения гармонии между законодательными инициативами, социально-этническими традициями и экономической целесообразностью. Анализ земельных реформ, проводимых в России, показывает, что полного баланса не удалось достичь ни разу. Всегда приоритет отдавался одному из направлений, что приводило к возникновению новых диспропорций и формировало базу для новой реформы.

Трансформация отношений собственности в целом и земельной собственности в частности, свершившаяся в стране за годы реформ, сопровождалась импортированием институтов, сформировавшихся в странах с развитой рыночной экономикой. Актуальность этой проблемы состоит в том, что

институциональные заимствования проводятся без предварительного системного анализа выгод и издержек их введения, без выделения и устранения сдерживающих факторов, без должного анализа социально-политической ситуации, сопровождающей процесс их становления, без мер по ускорению адаптации неформальных институтов к вновь вводимым формальным.

Исследование проблем земельных отношений и собственности на землю, всегда привлекавших внимание многих экономистов разных стран и эпох, имеет глубокую историю и на различных этапах развития человеческого общества характеризуется своими специфическими особенностями.

При достаточно широком спектре исследований земельных отношений и трансформации земельной собственности многие вопросы, особенно в аспекте реализации земельной собственности, в рамках государственно-частного партнерства не исследованы. А постановка проблемы экономической реализации земельной собственности нацеливает на поиск экономически эффективного распределения и использования одного из важнейших ресурсов для производства жизненно важных благ и среды обитания людей и сообществ.

Современная теория при рассмотрении земельных отношений основную роль отводит понятию собственности (как институциональной и социальной основе системы национальной экономики, которая имеет юридическое и экономическое содержание⁶⁸). Западный экономист 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 предпринимательства⁶⁹. Будучи представленной материально в виде активов, которыми в действительности владеют большие массы населения

68. Глава 26. Собственность в системе национальной экономики // Национальная экономика / Под ред. Савченко П.В. С. 453.

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

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 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»⁷⁰.

Данный подход, с нашей точки зрения, не дает ответы на поставленные вопросы о повышении эффективности использования земли. Практический опыт показывает, что 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. На наш взгляд, в разработке практических механизмов эффективного использования земельных ресурсов в рамках ГЧП необходимо опираться на теоретические разработки тех экономистов, которые считают, что общественный порядок требует устойчивости институтов, чтобы экономические агенты могли их понять, осознать и выстроить свои действия 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 и в краткосрочном периоде должны обладать свойством стабильности (жесткости), а в долгосрочном периоде — свойством адаптивности (гибкости). Они должны постоянно эво-

70. Там же. С. 53.

люционировать под воздействием глобальных тенденций, а также с учетом национальных особенностей. При этом система институциональных ограничений ответственна за достижение краткосрочных целей, а система мотивации — долгосрочных»⁷¹. Создание такой институциональной среды (в первую очередь правовой) является основой формирования механизмов повышения инвестиционной привлекательности земельных ресурсов, в том числе в рамках ГЧП.

Законодательная основа использования земли в рамках ГЧП

На сегодняшний день в России действует Земельный кодекс РФ, являющийся основным правовым документом регулирования земельных отношений. Внесены соответствующие изменения в градостроительное, земельное, жилищное и налоговое законодательство. В 2002 году принят федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁷², который регулирует отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. В 2004 году был принят федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», поправки в Земельный кодекс в части определения порядка и условий предоставления земельных участков под жилую застройку. С 30 декабря 2004 года начала действовать новая редакция Градостроительного кодекса РФ, а Налоговый кодекс был дополнен главой 31 «Земельный налог», которая по мере принятия законодательных актов на уровне субъектов РФ заменила Закон РФ «О плате за землю»⁷³.

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

72. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (последняя редакция от 08.05.2009).

73. Данное изменение в части земельного налога в 2005 году начало действовать только в Москве; остальные субъекты РФ не успели принять соответствующие законодательные акты. Как следствие, основная работа по переходу на новый налог на землю происходила в 2006 г.

Однако каких-либо изменений и дополнений, вносимых в Земельный кодекс РФ и касающихся особенностей ГЧП, на сегодня не существует. В связи с этим возникает вопрос: какие положения (статьи) Земельного кодекса РФ могут быть использованы при реализации механизмов ГЧП?

В Земельном кодексе есть статья⁷⁴, в которой описан порядок предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Проанализируем основные положения данной статьи. В соответствии с пунктом первым предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

- 1) без предварительного согласования мест размещения объектов;
- 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в собственности субъектов Российской Федерации земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах. Органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах.

74. Ст. 30 «Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

Согласно пункту второму предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со статьей 38 настоящего Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1 настоящей статьи. А пункт 2.1 указывает, что земельный участок, находящийся в муниципальной собственности, или земельный участок, государственная собственность на который не разграничена и который не предоставлен в пользование и (или) во владение гражданам или юридическим лицам, предоставляется для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, без проведения торгов лицу, с которым в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке заключен договор о развитии застроенной территории. Указанный земельный участок по выбору лица, с которым заключен договор о развитии застроенной территории, предоставляется бесплатно в собственность или в аренду. Размер арендной платы за указанный земельный участок определяется в размере земельного налога, установленного законодательством Российской Федерации за соответствующий земельный участок.

Таким образом, в соответствии с Земельным кодексом при строительстве объекта в рамках ГЧП предоставление земельного участка проводится либо на торгах (конкурсах), либо при заключении договора о развитии территории. Но ведь участие в государственно-частном партнерстве, например при строительстве объекта, предполагает конкурс проектов. Побеждает какой-либо участник — и что далее? Этот участник опять участвует в конкурсе на земельный участок? Вероятно, для этих случаев субъекты РФ и муниципальные власти и могут, и должны оговорить в своих законах о ГЧП отдельный механизм предоставления земельного участка для проекта ГЧП (например, закон Санкт-Петербурга о государственно-частном партнерстве уделяет большое внимание

именно порядку предоставления земельных участков под проекты ГЧП).

Кроме того, мы бы обратили внимание и на статью 24 Земельного кодекса, в соответствии с которой в безвозмездное срочное пользование могут предоставляться земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 настоящего Кодекса, лицам, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт на строительство объекта недвижимости, осуществляемое полностью за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или средств местного бюджета, на основе заказа, размещенного в соответствии с федеральным законом о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, на срок строительства объекта недвижимости.

Данное положение, на наш взгляд, может быть развито в законе о ГЧП для случаев, когда проект финансируется из бюджета и объект социально значим для региона.

Современные региональные законы о землепользовании направлены на комплексное развитие территорий, решение градостроительных задач и не затрагивают вопросов передачи земельных участков для использования.

Таким образом, земельное законодательство требует доработки в части использования земли в рамках государственно-частного партнерства.

4.4. Льготы по использованию земли в системе ГЧП

В анкетном опросе резидентов ОЭЗ «Дубна» среди других был сформулирован вопрос по земельным отношениям.

Резидентов просили ответить, нуждается ли предприятие, на котором они работают, в улучшении земельных отношений? Далее предлагалось ранжировать указанные проблемы по степени важности в порядке убывания: 1 – наиболее важная, далее 2, 3 и т.д.

Были предложены следующие показатели для ранжирования: снижение ставок аренды земельного участка; увеличение срока аренды земельного участка; передача земельного участка безвозмездно в собственность предприятия; передача земельного участка в частную собственность на основе выкупа; не нуждается в какой-либо поддержке вообще.

Для того чтобы определить, каким показателям отдано предпочтение, мы сгруппировали показатели по частоте попадания.

Результаты проведенного опроса позволяют сделать следующие выводы.

1. Более половины (55,3%) опрашиваемых резидентов ОЭЗ «Дубна» считают, что их предприятие не нуждается в какой-либо поддержке вообще с точки зрения улучшения земельных отношений. Именно этот ответ поставили на первое место 21 из 39 респондентов. Другими словами, для чуть более половины опрашиваемых земельные отношения с позиций развития бизнеса в ОЭЗ «Дубна», на их взгляд, не играют какую-либо существенную роль, и, как следствие, они не видят необходимости в улучшениях в этой области.

По нашему мнению, это предопределено рядом причин:

- 1) недостаточная правовая подготовленность менеджмента предприятий ОЭЗ в области земельного законодательства и бизнес-возможностей для привлечения инвестиций;
 - 2) неразвитость инструментов земельного рынка, в первую очередь земельной ипотеки (руководство недооценивает потенциальные возможности различных форм землепользования).
2. То, что изменения земельных отношений могут положительно влиять на работу предприятий в ОЭЗ «Дубна», счита-

ет 45% респондентов, поэтому они принимали участие в дальнейшем ранжировании земельных показателей по степени их важности. При этом подавляющая часть этих респондентов (почти 65%) считают, что улучшению экономического состояния предприятий поможет безвозмездная передача земельного участка в собственность предприятия. Причины такого выбора связаны с тем, что данный показатель отражается на балансе предприятия по рыночной стоимости, существенно повышая стоимость его активов и залоговую значимость.

Как известно, передача земельного участка не связана с отчуждением денежных средств, так как проводится безвозмездно. Это существенный фактор для резидентов ОЭЗ «Дубна», так как стоимость земельного участка в московском регионе достаточно высокая. На наш взгляд, данная позиция (безвозмездная передача земельного участка в собственность резидентов ОЭЗ) обеспечивает необходимость предоставления больших льгот резидентам ОЭЗ, в том числе и в части земельных отношений. Выкуп земельных участков не должен отвлекать денежные потоки резидентов — они должны быть направлены на развитие инновационных производств. В то же время земельные участки должны включаться в основные фонды предприятия по рыночной стоимости. Это увеличивает капитализацию предприятия, расширяет возможности залогового фонда при кредитовании. В качестве одного из вариантов разрешения данной проблемы, на наш взгляд, может быть внесение изменений в закон об особых экономических зонах об отсрочке выкупа (при соблюдении требований к инновационному развитию предприятия). При этом оценка земли как актива предприятия должна быть рыночной. Здесь необходимо использовать изменения, внесенные федеральным законом №167-ФЗ от 22.07.2010: в случае определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость равняется рыночной.

3. Результаты опросов показали, что на второе место по значимости для улучшения экономического состояния предприятий ОЭЗ респонденты ставят такой показатель, как сни-

жение ставки аренды земельного участка, далее — увеличение срока аренды земельного участка. Передача земельного участка в частную собственность предприятия на основе выкупа пока не играет существенной роли в деятельности предприятий. На наш взгляд, это связано с тем, что недостатки земельного законодательства в части оценочной деятельности не позволяют вовлечь земельные участки в полноценный хозяйственный оборот, интенсивно использовать ее как актив предприятий и в конечном счете повысить инвестиционную привлекательность земли.

Однако регулирование таких показателей, как ставки и сроки аренды земельных участков со стороны властей с целью развития бизнеса в ОЭЗ, — наиболее эффективный способ активизации инвестиционной и инновационной деятельности в ОЭЗ.

Мировой опыт развития земельных отношений предлагает две основные формы вовлечения земли в рыночный оборот — аренду и частную собственность. В связи с этим открытым остается вопрос о необходимости, масштабах и темпах перехода к частной собственности на землю и о соотношении этих двух основных форм землепользования. Не отрицая частную собственность на землю, надо признать, что арендная форма земельных отношений в России с ее многовековым общинным менталитетом — один из важнейших способов эффективного использования земли, а арендные ставки — инструмент регулирования различных сфер деятельности, в первую очередь рынка недвижимости⁷⁵.

75. Например, в настоящий момент, чтобы оживить строительную сферу, в Московской области рассматривается проект снижения арендных ставок на подмосковную землю, которая будет использована под строительство жилья. Сейчас в Московской области средняя стоимость аренды одного квадратного метра земли в год равняется 230 рублей (минимум 7 руб. за квадратный метр в год платят в Волоколамском районе, максимум — 640 руб. — в Лобне). Предлагается понизить коэффициенты, которые применяются при расчете арендной платы за земельные участки, выделенные для всех видов жилищного строительства, с 3 до 1,5. Основная цель — снижение цены на жилье, стимул малоэтажному строительству на территории области, ведь стоимость земли, безусловно, оказывает существенное влияние на себестоимость строительства дома. В данном случае застройщикам выгоднее не выкупать земли, а брать их в долгосрочную аренду у муниципалитетов.

Что касается арендной платы земли в ОЭЗ, то здесь с целью стимулирования развития деятельности в ОЭЗ возможны следующие варианты. Первый вариант: к арендной плате можно подойти дифференцированно, и на этапе создания и первых 3–5 лет функционирования резидентов в ОЭЗ отказаться от арендной платы. Второй – использовать опыт регулирования ставок арендной платы Министерства транспорта РФ. Минтранс России 26 апреля 2010 г. издал приказ №105 «Об определении ставки арендной платы за пользование земельными участками, предоставленными в аренду Государственной компании «Российские автомобильные дороги». В данном приказе ставка арендной платы за пользование земельными участками, предоставляемыми в аренду данной компании, определяется в размере 0,01% от кадастровой стоимости земельного участка.

В условиях формирования смешанной экономической системы и массового появления различных форм ГЧП меняется отношение к собственности, в том числе и земельной, возникают и успешно функционируют комбинированные формы собственности. Комбинированными могут быть не только формы собственности, но и отношения прав собственности. Аналогичным должен быть подход и к использованию земли (как объекта хозяйствования) в системе ГЧП. Имеют место и свои особенности земельных отношений в различных формах ГЧП. Например, в ОЭЗ существуют сложные вопросы, связанные с формами и правами собственности, так как ОЭЗ – это территории федерального и местного подчинения.

В этой связи, на наш взгляд, необходимо изменить законодательство таким образом, чтобы это позволило региональным и муниципальным властям менять формы землепользования, разрешать использовать землю, меняя ее статус в зависимости от форм ГЧП.

4. Среди участвующих в ранжировании необходимо отметить показатель «передача земельного участка в частную собственность на основе выкупа». Он отмечен несколько раз на втором по значимости месте. Это указывает на то, что часть

резидентов планирует воспользоваться предоставленными возможностями в законе об ОЭЗ, согласно которому арендаторы земельных участков в границах особой экономической зоны — собственники созданных ими объектов недвижимости имеют право выкупа расположенных под указанными объектами земельных участков в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Результаты анализа проведенного опроса позволяют сделать выводы о необходимости расширения льгот в области земельных отношений в ОЭЗ. В частности, предоставить эффективно работающим инновационным предприятиям земельные участки в собственность на безвозмездной основе с правом их капитализации и использования в качестве залогового актива. Также, по нашему мнению, необходимо усилить профессиональную подготовку кадров, работающих и участвующих в принятии управленческих решений на предприятиях ОЭЗ «Дубна» в области земельного права.

Обобщая результаты проведенных исследований, хотелось бы подчеркнуть, что совершенствование земельных отношений, происходящее в стране, необходимо проводить в направлении использования смешанных форм землепользования, ипотеки, расширяя функции арендных форм и используя потенциал государственно-частного партнерства.

Глава

V

Партнерство
государства и бизнеса
на региональном
уровне

5.1. «Вертикаль» ГЧП и социально-экономическое развитие территорий

Особенностью всякого публично-частного (т.е. государственно-частного или муниципально-частного) партнерства выступает то, что одна из сторон этих отношений всегда представлена органом публичной власти, полномочным заключать соответствующие соглашения и использовать с этой целью бюджетные средства, государственное или муниципальное имущество, рычаги административного регулирования и иные ресурсы⁷⁶. В этой связи закономерна та глубокая зависимость, которая связывает практику ГЧП и систему ее правового регулирования с федеративной природой российской государственности, с формированием вертикали власти, а также системой стра-

76. В самое последнее время эта формула несколько расширена за счет того, что публичная власть в названном партнерстве может быть представлена не полномочным органом исполнительной власти, а таким институтом, имеющим ограниченные государственные функции, как государственные корпорации. См.: Котляров М.А., Симонова Д.П. Управление государственной собственностью как часть экономической политики России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 9. С. 9–12. Эта тенденция имеет место и в практике ГЧП в экономически развитых странах за рубежом. См.: Соболев Г.С. Полномочия публичных корпораций Великобритании и США в сфере публичного управления // Право и политика. 2010. № 7.

тегического планирования, основанной на разграничении полномочий и устойчивых формах согласования интересов Федерации, ее субъектов и институтов местного самоуправления.

В условиях государства федеративного типа отношения ГЧП способны внести весомый вклад в решение приоритетных экономических и социальных задач страны при условии, что:

- а) отношения ГЧП также формируют партнерскую «вертикаль», охватывают все уровни публичного управления и интегрируются в единую систему стратегического планирования и применения программно-целевых методов управления социально-экономическим развитием территорий;
- б) объектами отношений ГЧП на каждом случае отвечают кругу полномочий, т.е. «зоне ответственности» каждого из этих уровней управления в регулировании хозяйственных и социальных процессов;
- в) отношения ГЧП учитывают специфические условия и цели партнерства в различных отраслевых и региональных сегментах национальной экономики.

Занимая четко определенное место в единой вертикали партнерских отношений власти и бизнеса, ГЧП на субфедеральном уровне характеризуется как общими принципами таких взаимодействий (равноправие сторон; конкурентный характер самих проектов ГЧП, и их исполнителей и пр.), так и определенными особенностями. К числу последних следует отнести, прежде всего, очевидную ограниченность потенциальных объектов ГЧП на субфедеральном уровне определенным кругом полномочий органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В первую очередь это касается их достаточно ограниченных полномочий относительно регулирования инвестиционного процесса, ведущих транспортных коммуникаций, инновационной и предпринимательской деятельности, недропользования, т.е. тех сфер, где сегодня

и концентрируется основная доля экономически наиболее значимых проектов ГЧП⁷⁷.

Следует отметить, что в последнее время российский законодатель особо акцентирует внимание на государственной поддержке инновационной деятельности. Так, в июле 2011 г. были приняты дополнения в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁷⁸. Дополнения акцентируют внимание на государственной поддержке инновационной деятельности, причем важным рычагом этой поддержки выступает «приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности».

Закон устанавливает, что государственная поддержка инновационной деятельности может осуществляться в таких формах, как предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей; предоставление образовательных услуг; информационной и консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации; формирование спроса на инновационную продукцию; финансового обеспечения (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); реализация целевых программ и пр. При этом закон устанавливает, что поддержка инновационной деятельности в этих формах, может осуществляться органами местного самоуправления. Все это формирует широкое поле для использования практики ГЧП на субфедеральном уровне для практического

77. Тем более позитивно следует оценить то, что, выступая на Санкт-Петербургском экономическом форуме 17 июня 2011 года, президент РФ Д.А. Медведев поставил вопрос о децентрализации полномочий как одной из наиболее важных задач на пути модернизации российской экономики. Как отметил президент, «федеративный характер нашего государства должен быть мотором развития нашей огромной и многообразной страны и работать на наше конкурентное преимущество. В современном мире невозможно управлять страной из одной точки, тем более, когда речь идет о такой стране, как Россия... Это плохо, это означает, что систему нужно менять. В ближайшее время я создам специальную рабочую группу высокого уровня, которая подготовит предложения по децентрализации полномочий между уровнями власти...».

78. См.: ФЗ №254 от 21 июля 2011 г.

решения задач инновационной модернизации российской экономики.

Однако ограничивающим фактором развития отношений ГЧП на субфедеральном уровне выступает также неустойчивый, дотационный характер бюджетов большинства субъектов Федерации и абсолютно преобладающего числа муниципальных образований, которые даже при определенных началах среднесрочного бюджетного планирования по-прежнему испытывают серьезные трудности с принятием финансовых обязательств долговременного характера. В этом смысле не случайно, что крупные проекты ГЧП по развитию производственной и инфраструктурной базы российских регионов в настоящее время мыслимы лишь при той или иной форме финансового участия со стороны федерального центра и его «институтов развития». В противном случае регионам приходится обходиться достаточно скромными проектами ГЧП локального значения⁷⁹, в результате чего возможности данного уровня партнерских отношений власти и бизнеса отношений реализуются лишь в малой степени. Тем не менее уже сложился круг субъектов Федерации, которые уверенно экспериментируют с различными формами ГЧП, интегрируют в системы проектного финансирования и программно-целевого управления и развивают свое законодательство в этой сфере экономических отношений — даже на фоне отсутствия обобщающего федерального закона по ГЧП. На уровне экономически наиболее «сильных» муниципальных образований (прежде всего, это — «столицы» субъектов Федерации) формируется опыт муниципально-частного партнерства (МЧП).

79. В апреле 2010 г. Центр развития ГЧП Внешэкономбанка обнародовал исследование, в котором оценивалось состояние ГЧП в регионах Центрального федерального округа России. Исследование показало, что к ГЧП в регионах относят все что угодно: правовые регуляторы, источники финансирования, совместные предприятия, выставки и пр. Основным инструментом ГЧП представители регионов считают Инвестиционный фонд РФ. Другими словами, всякая модель ГЧП, которая изначально не предполагает участия федеральных структур и\или их финансовых ресурсов, как бы заранее предполагается ущербной. См.: Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура. Аналитический отчет. М., 2010. С. 8.

Специфические задачи и формы ГЧП, на уровне субъектов Федерации, могут быть определены как совместные усилия власти и бизнеса по повышению инвестиционной привлекательности региона и его конкурентоспособности; партнерство в модернизации и осуществлении задач стратегического планирования развития территорий; обеспечение устойчивости функционирования локальных общехозяйственных и социальных инфраструктур; дерегулирование предпринимательской деятельности; развитие малого и среднего предпринимательства, прежде всего, через его взаимодействие с крупными предпринимательскими структурами региона; подготовка кадров, решение экологических проблем территорий и пр. Все это определяет практику ГЧП на субфедеральном (т.е. на региональном и муниципальном уровнях) как самостоятельный объект исследований, имеющий одновременно и широкое поле для практических приложений в практике управления развитием территорий.

В целом можно выделить три основных направления развития ГЧП на субфедеральном уровне. Во-первых, это партнерские отношения, связанные с участием субъектов Федерации (реже – муниципальных образований) в реализации крупных проектов ГЧП (общегосударственного или межрегионального значения), иницилируемых на федеральном уровне и поддерживаемых, как правило, ресурсами федеральных «институтов развития». Во-вторых, это – партнерские отношения, связанные с реализацией проектов, реализуемых на региональном и местном уровне, которые осуществляются (помимо участия частных инвесторов) либо с привлечением средств федеральных институтов, либо исключительно за счет самих субъектов Федерации и муниципальных образований. В-третьих, это проекты межрегионального сотрудничества, в которых «публичная» сторона ГЧП представлена группой субъектов Федерации, действия которых регулируются особым соглашением.

Федеральные «институты развития» в настоящее время выступают главным инструментом проникновения

экономически наиболее значимых проектов ГЧП в регионы России. Фактор партнерства в этих проектах в настоящее время сводится преимущественно к практике софинансирования. Роль частного бизнеса в продвижении этих проектов и управлении ими также обозначена, но все же менее значима, чем система софинансирования. В числе этих институтов следует, прежде всего, назвать Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ, Венчурный фонд, федеральные целевые программы в сфере регионального развития, а также система федеральных особых экономических зон. Например, координирующую роль в развитии ГЧП в регионах России в настоящее время призван сыграть *Банк развития* (в системе Внешэкономбанка), созданный в виде госкорпорации⁸⁰. Большинство его проектов именно государственно-частные⁸¹. Основную часть ресурсов Банк развития направляет в регионы через уполномоченные банки, которые берут на себя контроль за сметой и реализацией проектов.

В компетенцию банка входит оказание финансовой поддержки инвестиционным проектам, являющимся приоритетными для развития экономики регионов, но не получающим достаточных ресурсов со стороны частного сектора, в т.ч. из-за высоких рисков, длительных сроков окупаемости и пр.

80. Открытое акционерное общество «Российский банк развития» (Российский банк развития – РосБР) был учрежден правительством РФ в феврале 1999 г. в качестве государственного инвестиционного банка для кредитования важнейших отраслей экономики. Летом 2008 г. 100% акций РосБР были переданы в уставный капитал государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». С 1 августа 2011 г. РосБР как дочерний банк ВЭБ сменил название на «Российский банк поддержки малого и среднего предпринимательства» (МСП Банк).

81. На период 2008–2012 гг. доля проектов, финансируемых на принципах ГЧП, в портфеле проектов Банка должна быть на уровне не ниже 30% от совокупного объема финансируемых Банком проектов. Для реализации задач Банка в области ГЧП создан Центр государственно-частного партнерства Внешэкономбанка. Деятельность Центра направлена на создание и поддержку рынка проектов государственно-частного партнерства в регионах России. В соответствии с действующими нормативными документами, формирование рынка проектов ГЧП должно происходить в соответствии с отраслевыми и региональными стратегиями развития. Условия проектного финансирования со стороны банка таковы: срок окупаемости проекта — более 5 лет; общая стоимость проекта — более 2 млрд руб.; минимальный размер участия Внешэкономбанка — 1 млрд руб.

Поддержку таких проектов Внешэкономбанк осуществляет как путем прямого предоставления кредитов и займов (в том числе совместно с частными финансовыми институтами), так и снижая риски (предоставление гарантий, страхование кредитов и т.п.). Участие Внешэкономбанка через РосБР в реализации инвестиционных проектов по различным видам экономической деятельности (см. рис. 4) позволяет частным инвесторам классифицировать эти проекты как достаточно приемлемые с точки зрения соотношения доходности и риска и принимать участие в их финансировании.

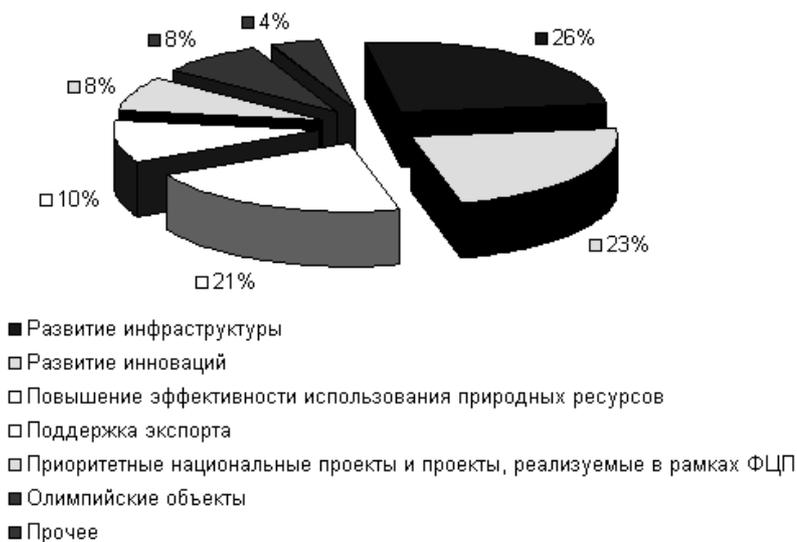


Рис. 4. Структура принятых решений о различных формах поддержки инвестиционных проектов Внешэкономбанком по направлениям экономической деятельности (на 01.07.2011 г.)

Участие банка в развитии ГЧП на региональном уровне осуществляется через его участие в подготовке и реализации региональных программ и проектов, в том числе в направленных на поддержку монопрофильных населенных

пунктов. Банк обеспечивает формирование перспективного портфеля региональных инвестиционных проектов; оказывает содействие деятельности региональных институтов развития (см. ниже) в рамках участия банка в их капитале. Институциональная основа этой деятельности – организация постоянного взаимодействия с региональными органами государственной власти⁸².

Предоставление государственной поддержки в реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях ГЧП, является целью создания *Инвестиционного фонда РФ*. Инвестиционный фонд России – государственный финансовый фонд Российской Федерации, предназначенный для софинансирования инвестиционных проектов. Фонд был создан в ноябре 2005 г. как «инструмент активной государственной инвестиционной политики для интенсификации структурных преобразований российской экономики». Управляет фондом Министерство регионального развития России. Инвестфонд представляет собой эффективный механизм бюджетного инвестирования. В соответствии с Положением о фонде, возможны следующие формы предоставления фондом государственной поддержки в рамках реализации проектов ГЧП:

- софинансирование фондом на договорных условиях инвестиционного проекта с оформлением прав собственности РФ, включая финансирование расходов на управление инвестиционным проектом, а также финансирование разработки проектной документации;
- направление средств фонда в уставные капиталы юридических лиц – предприятий – инноваторов;
- предоставление фондом государственных гарантий Российской Федерации под инвестиционные проекты, а также иных предусмотренных бюджетным законодательством способов обеспечения обязательств, находя-

82. На 7 апреля 2011 г. Внешэкономбанком подписаны соглашения о сотрудничестве с 47 субъектами Российской Федерации.

щихся в компетенции Правительства РФ. Государственные гарантии предоставляются коммерческим организациям, участвующим в инвестиционном проекте в пользу кредитных организаций, включая кредитные организации с иностранными инвестициями;

■ передача фондом части рисков частному инвестору.

Одобренные Правительственной комиссией инвестиционные проекты фонда распределяются по отраслям экономики следующим образом: 45% – развитие транспортной инфраструктуры; 30% – развитие промышленности; 10% – реализация проектов в области ЖКХ; 5% – создание инновационной инфраструктуры; 10% – на другие отрасли народного хозяйства.

Однако механизм Инвестиционного фонда пока далек от совершенства. Первоначально установленная планка минимального размера инвестиций в 5 млрд руб. отсекала от этого инструмента многие важные проекты регионального характера. Более того, малые регионы вообще не могли предложить столь крупные проекты, а часто просто и не нуждались в них. Получается, что рассматриваемый инструмент ГЧП фактически мог бы лишь и далее усугублять экономические разрывы между субъектами Федерации. Очевидно, что данное ограничение было вызвано нежеланием государства «распыляться» по множеству мелких проектов, которые потребовали бы значительных ресурсов для отбора, более ресурсоемки в плане реализации и контроля. Хотя ныне названная выше «планка» стала ниже, а наряду с проектами общегосударственного значения появились и проекты региональной значимости, представляется правильным вообще снять какие-либо ограничения по стоимости проекта, т.к. значимость проекта для экономики страны далеко не всегда определяется его стоимостью. Несколько иным вариантом этого предложения может быть дифференциация минимального объема инвестиций фонда, а также пропорций софинансирования проекта (в т.ч. со стороны частных инвесторов) в зависимости от отрасли (характера проекта) или от параметров экономики региона.

Практика ГЧП в регионах, помимо их участия в крупных, иницируемых федеральным центром проектах, может и должна быть эффективно направлена на поддержку «средних» проектов в отраслях, где рентабельность не слишком высока, чтобы переваливать на инвестора все риски. Зачастую в проектах ГЧП могут не затрагиваться вопросы прямого бюджетного (со)финансирования, господдержки в виде гарантий или платы за доступность. Может оказаться, что достаточно распределения рисков и гарантий по возврату инвестиций. Рынок инвестиционных проектов показывает, что проекты стоимостью 20–30 млн долл., которые можно осуществить по схеме ГЧП, не потребуют прямого финансового участия государства, но за счет гарантий возможна их реализация на принципах проектного финансирования. Таким образом, наряду с механизмом прямого софинансирования, инструменты государственных гарантий (федеральных и региональных) также могут служить надежной основой для реализации проектов через механизмы ГЧП.

Другим важным финансовым институтом развития, способствующим развитию инновационных отраслей экономики и продвижению на международный рынок российских наукоемких технологических продуктов, является Российская венчурная компания (РВК), созданная со стопроцентным государственным капиталом. РВК выступает в роли инвестиционного фонда для примерно 15 отраслевых и региональных венчурных фондов для инвестирования в высокотехнологичные отрасли⁸³.

Несмотря на крупные объемы финансовых вложений в венчурные фонды, цель перехода на инновационный путь развития экономики не достигнута в полной мере. Это связано с тем, что малые и средние инновационные предприятия,

83. Активы региональных венчурных фондов формируются следующим образом: 25% – средства федерального бюджета; 25% – средства бюджета региона и 50% – вложения частных инвесторов. С учетом общего дефицита качественно проработанных инновационных проектов, во многих регионах созданные там венчурные фонды, по сути, «простаивают», финансируя 1–2 проекта в год.

особенно «старт-апы», имеющие в своих портфелях идеи, проходящие стадию НИОКР, чаще всего лишены возможности получать венчурное финансирование. Примером может служить ситуация с ОАО «Московская венчурная компания» (МВК – 100% в собственности города Москвы), которая за два года так и не профинансировала ни одного инновационного проекта. Такой итог связан как с недостатками правовой деятельности МВК, так и с отсутствием качественно подготовленных инновационных проектов⁸⁴. Этот пример говорит о возможных негативных последствиях увлечения только одной – финансовой – стороной практики ГЧП. Имеется в виду сведение последней лишь к процедурам софинансирования в ущерб таким формам сотрудничества, как подготовка качественных инвестиционных и инновационных проектов, подготовка кадров в сфере проектного финансирования и инновационного менеджмента, развитие патентной работы, выход на внешние источники финансирования и пр.

Существенное значение для развития практики ГЧП в регионах имеют такие институты развития, как *федеральные целевые программы* (ФЦП) и особые экономические зоны. ФЦП региональной направленности формируют практику через развитие системы софинансирования проектов из бюджетных и внебюджетных источников. Например, на реализацию программы ФЦП «Юг России» в 2008 – 2013 гг. из федерального бюджета предполагается направить более 52,1 млрд руб.⁸⁵ Например, в 2009 г. объем федерального финансирования программы составил 6,8 млрд руб. Для реализации программы в 2009 г. было заключено 78 государственных контрактов и привлечено софинансирование в размере 2,6 млрд руб. Из них средства субъектов Федерации и местных бюджетов – 1,4 млрд руб. и средств из внебюджетных источников – 1,2 млрд руб. Реализация каждого проекта в рамках

84. «Известия». 2011. 18 авг. С. 5.

85. Кроме того, за период реализации программы должны быть привлечены средства бюджетов субъектов Федерации в размере 11,9 млрд руб. и внебюджетные источники – 82,4 млрд руб.

программы оформляется специальным соглашением, фиксирующим обязательства сторон, хотя во всех подобных случаях экономические и правовые механизмы обеспечения обязательств сторон по соглашению скорее присутствуют формально, нежели обладают реальной принудительной силой.

Определенные начала ГЧП с участием субрегиональных органов управления заложены и в деятельности *федеральных ОЭЗ*⁸⁶. Механизм софинансирования здесь носит косвенный характер. Инфраструктурное обеспечение зон полностью обеспечивается за счет бюджетного финансирования из всех уровней бюджетной системы, хотя эти пропорции разнятся по различным ОЭЗ. Например, для ОЭЗ «Дубна», согласно концепции ее развития, общие расходы по созданию и функционированию зоны составят 35,8 млрд руб., из которых только 10,7% – доля федерального финансирования; 12,3% – вклад Московской области; 9,5% – вклад г. Дубны и 67,5% – участие частных инвесторов.

Свои «производственные мощности» резиденты зон финансируют самостоятельно, хотя в косвенной форме здесь также имеет место бюджетное софинансирование через механизм налоговых льгот. В основе деятельности ОЭЗ лежит важнейший принцип ГЧП – принятие взаимных обязательств, которые фиксируются в соглашениях о ведении промышленно-производственной деятельности и о ведении технико-внедренческой деятельности. Важнейшее значение здесь имеют инвестиционные обязательства резидентов, поскольку сам 116-й ФЗ, в зависимости от типа зоны, оговаривает минимальные инвестиционные обязательства, который принимает на себя резидент ОЭЗ. Фактор партнерства в ОЭЗ реализуется также через участие представителей делового сообщества в деятельности советов зон, определяющих стратегические направления их дальнейшего развития.

86. Начиная с 2005 г. было образовано 15 федеральных ОЭЗ промышленно-производственного, технико-внедренческого туристско-рекреационного типа, а также две портовые логистические зоны.

5.2. ГЧП на региональном и муниципальном уровне: единство в многообразии

Собственно региональные проекты ГЧП имеют, прежде всего, инфраструктурную направленность, содействуют возрождению традиционных для экономики региона видов производств, а в ряде случаев (при наличии федеральной поддержки) обеспечивают существенную модернизацию производственного потенциала экономики региона; модернизацию сферы ЖКХ и социального обслуживания населения. Ключевым инструментом ГЧП на региональном уровне выступают экономические ресурсы субъектов Федерации, прежде всего, средства их бюджетов. Как показывает анализ имеющегося опыта, участие субъектов Федерации в проектах ГЧП может осуществляться с использованием следующих инструментов:

- бюджетные ассигнования на выполнение работ (оказание услуг) по подготовке конкурса или аукциона на право заключения соглашения о ГЧП, в т.ч. по подготовке конкурсной или аукционной документации;
- государственные гарантии субъекта Федерации по кредитам (займам), привлекаемым частным партнером для исполнения соглашения о партнерстве;
- субсидии частному партнеру в целях возмещения затрат или неполученных доходов (в связи с исполнением частным партнером определяемых в соглашении о ГЧП обязательств по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг);
- приобретение за счет бюджетных средств результатов деятельности частного партнера, в т.ч. приобретение в установленном порядке и по регулируемым тарифам (ценам) определенного объема товаров (работ, услуг), предусмотренного соглашением о ГЧП и произведенного частным партнером;

■ имущественное участие субъекта Федерации в проектах ГЧП, в соответствии с которым субъект Федерации может на тех или иных условиях предоставлять партнеру земельные участки, недвижимое и движимое имущество, находящееся в его собственности.

Основной круг проблем развития ГЧП на субфедеральном уровне мы рассмотрим, прежде всего, на примере ряда регионов России – Калужской, Липецкой, Вологодской областей, г. Санкт-Петербург и др. регионов.

В *Калужской области* в настоящее время реализуется целый ряд крупных инвестиционных проектов с использованием механизмов ГЧП. Наиболее крупный из них – инфраструктурный проект «Развитие промышленных парков Калужской области: формирование кластера производства автомобилей и автокомпонентов», осуществляемый с привлечением ресурсов Внешэкономбанка. Также ведутся работы созданию инвестиционной и инновационной инфраструктуры экономики региона. Это – бизнес-инкубаторы, региональная сеть трансфера технологий, технопарк «Обнинск», инновационно-технологические центры, центры коллективного пользования приборами, региональный венчурный фонд. Оказывается государственная поддержка малым инновационным предприятиям по коммерциализации их наукоемких разработок, подготовка и переподготовка кадров инновационной направленности, осуществляются меры по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства.

В регионе создана «Корпорация развития», которая под гарантии субъекта Федерации привлекает кредитные ресурсы Внешэкономбанка для реализации региональных инвестиционных проектов. Корпорация обеспечивает выполнение обязательств области по заключенным инвестиционным соглашениям, в том числе с иностранными инвесторами. Использование данного механизма позволило разместить на территории области такие крупные автомобильные концерны, как «Volkswagen AG», «Volvo Truck Corporation», «PSA Peugeot Citroen» и «Mitsubishi Motors Corporation», участву-

ющие в формировании на территории региона автопромышленного кластера.

ГЧП в *Липецкой области* рассматривается как один из наиболее важных механизмов реализации стратегических планов в инвестиционной сфере с участием федеральных «институтов развития». Так, важным инструментом ГЧП в области являются особые экономические зоны федерального и регионального уровней, которые в перспективе позволяют смягчить существующие отраслевые и территориальные диспропорции в экономике региона. В настоящее время на территории области функционирует федеральная ОЭЗ промышленно-производственного типа «Липецк», где на начало 2010 г. было зарегистрировано 17 резидентов. В области также действует 7 особых экономических зон регионального уровня (ОЭЗ РУ), в том числе: 4 – промышленно-производственного типа, 1 – агропромышленного типа, 2 – туристско-рекреационного типа. В этих ОЭЗ РУ на данный момент зарегистрированы 23 участника.

Администрацией Липецкой области и Внешэкономбанком заключено соглашение о развитии стратегического партнерства и долгосрочного сотрудничества. В начале 2010 года Внешэкономбанк открыл финансирование проекта по строительству завода по производству лекарственных средств, реализуемого на территории ОЭЗ РУ «Тербунь» предприятием «РАФАРМА». Администрация Липецкой области выразила заинтересованность в участии в Программах типовых проектов ГЧП Внешэкономбанка в сфере инфраструктуры по 146 объектам на сумму 10 млрд руб.

Опыт показывает, что наибольший эффект практика ГЧП на региональном уровне достигается в том случае, если цели и инструменты ГЧП находят отражение не только в общей стратегии развития региона, но и интегрируются в единую систему программно-целевого управления. Так, в *Вологодской области* приоритетные задачи социально-экономического развития региона уже в настоящее время оформлены в виде системы проектов ГЧП, что, по мнению

руководства региона, дает более качественное управление, чем аморфные «стратегические направления» или «концепции» социально-экономического развития. Ключевые инвестиционные проекты области в сфере ГЧП: индустриальный парк «Шексна»⁸⁷, индустриальный парк «Сокол» (реализация проекта начата в 2010 году), развитие бренда «Вологодское масло», туристический проект «Великий Устюг». Сюда относятся также региональная льняная программа (возрождение льняного поля, модернизация фабрик, продвижение готовой продукции на российский и экспортный рынки).

Особо перспективным следует считать развитие того направления практики ГЧП на субрегиональном уровне, которое связано с вопросами реформирования ЖКХ, повышения качества и доступности социальных услуг. Парадокс заключается в том, что это направление ГЧП, наиболее полно отвечающее кругу полномочий органов регионального и муниципального управления, пока не получает достаточного развития, в том числе и по причине отсутствия многих компонентов правовой базы, а также необходимой государственной поддержки.

Тем не менее проникновение ГЧП в эту сферу хозяйственных отношений становится все более заметным. Так, в настоящее время *Санкт-Петербург* реализует первый проект ГЧП в социальной сфере, цель которого обеспечить школами и детсадами районы массовой жилищной застройки в Пушкинском районе. Победитель конкурса на реализацию данного проекта должен будет построить за свой счет две школы и три детских сада в микрорайонах «Славянка» и «Новая Ижора». Договор о ГЧП будет заключен на 12 лет. Победитель должен за два года построить, а затем в течение 10 лет осуществлять техническую эксплуатацию данных объ-

87. В индустриальный парк «Шексна» регион вложил 782,13 млн руб. (инфраструктура парка), а компания «Северсталь» – 120 млн евро в строительство трубопрофильного завода. «Северсталь» дала сигнал и другим инвесторам: в индустриальном парке идет подготовка земельных участков к строительству еще трех заводов, а всего в «Шексне» планируется создать около 5 тыс. рабочих мест.

ектов. Предполагается, что сразу после ввода школ и детсадов в строй город и партнер заключат договор купли-продажи объектов, согласно которому собственность на объекты перейдет к городу сразу по завершении срока проекта ГЧП, т.е. в течение 10 лет город будет выкупать эти объекты.

В *Свердловской области* для решения вопросов теплоснабжения муниципальных образований реализуется инвестиционный проект по массовой модернизации, замене и строительстве котельных в 57 муниципальных образованиях. Большой интерес вызывает опыт *Ростовской области* по реализации проекта «Комплексная реконструкция, модернизация и развитие водно-коммунального хозяйства г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области» (при поддержке Инвестиционного фонда РФ). В Московской области накоплен собственный опыт реализации инвестиционных проектов на условиях ГЧП самой различной направленности – от системы промышленно-инфраструктурных объектов (система так называемых «промышленных округов» региона) до передачи частным компаниям (инвесторам) на условиях долгосрочной аренды объектов культурного наследия Московской области.

Таким образом, формирование практики продвижения и реализации инвестиционных проектов ГЧП должно происходить на местах в строгом соответствии с региональными стратегиями развития, на основе сочетания как бюджетных, так и внебюджетных источников финансирования. При этом основным механизмом реализации программ должна быть система тендеров на заключение контрактов ГЧП и их последующее выполнение. Ответственными за организацию проектов ГЧП, как представляется, должны стать специализированные органы государственного и муниципального управления. При подготовке региональных проектов ГЧП органы власти должны не только решать вопросы процедуры проведения конкурса и определять критерии выбора победителя, но и формировать обеспечение управления рисками проекта в части гарантирования собственных обя-

зательств по контракту и контроля исполнения инвестиционных и иных обязательств со стороны представителей частного бизнеса.

Специализированным органам государственного и муниципального управления необходимо готовить и принимать решения по формированию инвестиционного контракта, который редко бывает полностью типовым (в силу уникальности каждого объекта ГЧП); организовывать экономическое регулирование проекта, формировать механизмы участия бюджета в реализации проекта, в отдельных случаях осуществлять необходимые институциональные преобразования. Результат этой деятельности формируется путем публичных процедур широкого информирования, что предопределяет интерес к проекту со стороны инвесторов и, по существу, формирует конкуренцию за проект ГЧП.

5.3. ГЧП на межрегиональном уровне

Важно отметить то, что развитие отношений ГЧП в Российской Федерации в настоящее время уже выходит за рамки одного региона и принимает *межрегиональный характер*. Это — использование механизмов ГЧП для реализации межрегиональных проектов, в которых участвует несколько субъектов Федерации, а также и федеральные структуры управления и софинансирования. Так, ГЧП рассматривается как один из базовых инструментов Концепции развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г. В Концепции объединены все межрегиональные и наиболее значимые региональные инвестиционные проекты, направленные на создание конкурентных производств в реальном секторе экономики. Особое внимание уделено созданию общих межтерриториальных промышленных кластеров и усилению межрегиональной интеграции.

Еще один из таких примеров – проект «Урал Промышленный–Урал Полярный». Участие в проекте принимают все субъекты УрФО⁸⁸. В основе проекта лежит транспортная составляющая – строительство железной дороги на Полярном Урале, а также промышленное развитие всех прилегающих территорий. Этот комплексный проект включает, таким образом, не только создание транспортной инфраструктуры на Полярном Урале и полуострове Ямал, но и строительство современной энергетической генерации, а также формирование высокотехнологичных промышленных кластеров. Проект рассчитан на привлечение частных инвестиций в инфраструктуру макрорегиона, для чего предполагается создать необходимые условия для развития отношений ГЧП с использованием возможностей как федеральных институтов развития, так и самих регионов – участников проекта.

Система руководства осуществлением проекта в настоящее время интегрирована в рамках управляющей компании проекта – корпорации «Урал Промышленный – Урал Полярный». В корпорации разработана гибкая, эффективная финансовая модель взаимодействия с инвесторами, отвечающая специфике конкретных проектов. Так, при строительстве ключевого элемента транспортной составляющей проекта – железной дороги «Северный широтный ход» – с участием всех заинтересованных сторон сформирована Специальная проектная компания (СПК). Каждый из участников СПК отвечает за финансирование и строительство на своих участках пути. Так, сама корпорация прокладывает дорогу Салехард – Надым и возводит мосты через реки Обь и Надым. Остальные участки поделены между иными инвесторами. Такое деление на «зоны ответственности» инвесторов должно обеспечить качественное выполнение работ и окупаемость проекта за 15 лет. Предполагается, что в дальнейшем корпорация «Урал Промышленный–Урал

88. Уральская почва благоприятна для инвестиций // Национальные проекты. 2010. № 4. С. 12–14.

Полярный» будет выполнять роль «института развития» для регионов УрФО с целью привлечения частных инвестиций не только в отдельные транспортные проекты, но и в целом в экономику региона.

Аналогичное значение для регионов Севера Европейской части России будет иметь реализация проекта межрегионального сотрудничества «Белкомур» (Белое море—Коми—Урал). Проект затрагивает 3 региона России (Архангельская область, Республика Коми и Пермский край) и полностью реализуется на принципах ГЧП⁸⁹. В рамках данного проекта предполагается создание нового глубоководного порта близ Архангельска, что, по оценкам экспертов, сыграет важную роль в реализации экспортно-транзитного потенциала России. Проект «Белкомур» также включен в «Стратегию развития железнодорожного транспорта России до 2030 года», утвержденную Правительством РФ 17 июня 2008 г. Помимо строительства нового глубоководного порта в Архангельске, проект предполагает строительство железнодорожной магистрали Соликамск — Сыктывкар — Архангельск. Это станет главным фактором развития регионов, поскольку создание новых и модернизация действующих предприятий, в том числе, в сфере ЛПК, здесь невозможно без развития транспортной системы.

Оба проекта (строительство глубоководного порта и железнодорожной магистрали) включены в «Комплексную программу промышленного и инфраструктурного развития Республики Коми, Пермского края и Архангельской области». Проект предполагает также строительство и модернизацию целого ряда промышленных предприятий на территории трех регионов, в частности заводов по производству калийных удобрений, глубокой лесопереработке, по производству

89. Павлов К.В. Особенности стратегии социально-экономического развития в регионах Севера России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 4. С. 41–48; Микитюк В.А. Долговременная стратегия как основа управления социально-экономическим комплексом региона // Проблемы теории и практики управления. 2010. № 8. С. 74–83.

титана, нефте- и газопереработке, производству цемента и строительных материалов. Общая сумма, которую предполагают вложить в проект частные инвесторы, составляет более 480 млрд руб. Наряду с этим положительным экономическим эффектом (общее повышение инвестиционной привлекательности макрорегиона), существенным результатом, связанным с реализацией проекта, станет повышение уровня занятости и доходов населения, развитие социальной инфраструктуры, качественное улучшение транспортной инфраструктуры макрорегиона и пр.

5.4. Муниципальный «срез» партнерства власти и бизнеса

Необходимым составляющим «вертикали» партнерских отношений власти и бизнеса выступает практика *муниципально-частного партнерства* (МЧП). Пока этот экономический феномен находится в стадии становления и в своем развитии сталкивается со многими трудностями. Главные из них заключены в ряде просчетов проведенной недавно муниципальной реформы, которые выразились в ограничении многих важных полномочий органов муниципального управления, в отсутствии необходимой стабильности в наполнении доходной базы местных бюджетов и пр. Таким образом, характерная для субфедерального уровня ГЧП ограниченность полномочий и экономических ресурсов публичной власти для партнерства на муниципальном уровне проявляет себя в наибольшей мере.

Еще в период обсуждения первоначальной версии 131-го ФЗ эксперты единодушно и неоднократно указывали, что закон превращает местное самоуправление в орган общего администрирования и социального вспомоществования, «изолированный» от вопросов экономического развития тер-

риторий. Это находило свое отражение как в полномочиях органов местного самоуправления (круг так называемых «вопросов местного значения»), так и в подборе источников формирования местных бюджетов, слабо связанных с объемами экономической деятельности на территории. Позднее эту ситуацию удалось несколько исправить, в частности, за счет внесения дополнений в ст. 14–16 131-го ФЗ, регулирующих круг вопросов местного значения для различных типов муниципальных образований.

Однако была бы ошибочной и обратная тенденция, так сказать, «коммерциализация» местного самоуправления и его функций. Такая тенденция, действительно, характерна для систем муниципального управления в ряде стран Западной Европы, где распространена концепция «муниципалитет – предприятие» и до трети и более поступлений в местные бюджеты формируется за счет доходов от муниципальных предприятий и учреждений, прежде всего, по предоставлению платных услуг населению. Однако для России, основная часть населения которой характеризуется низким уровнем доходов, такая стратегия муниципализации неприемлема. Социальная нагрузка российских муниципалитетов по их «собственным» полномочиям остается очень значительной (не говоря уже о значительном объеме делегированных им государственных полномочий, основная масса которых также носит преимущественно социальный характер).

Другой особенностью практики МЧП выступает ориентация как на партнера в рамках МЧП на сферу *малого и среднего бизнеса*⁹⁰. Это связано с тем, что в более чем 90% муниципальных образований экономическая активность (если она вообще сохранилась) ограничивается субъектами малого и среднего предпринимательства. В этом смысле

90. См.: Бухвальд Е.М. Развитие частно-муниципального партнерства как фактор социально-экономического развития территорий. В кн.: Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации. М.: URSS, 2009. С. 106–126.

нельзя не обратить внимания на позитивную роль недавно принятого нового закона о развитии малого и среднего предпринимательства⁹¹. Этот закон дает достаточно развернутую картину полномочий органов муниципального управления в решении задач развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. Эти полномочия отражены в ст.11 «Полномочия органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства». В соответствии с законом, к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относится, в частности, содействие деятельности организаций, выражающих интересы малого бизнеса. К этим полномочиям относится также образование на местах координационных (совещательных) органов в области развития малого и среднего предпринимательства, что само по себе уже есть важная посылка к становлению специфических форм партнерства на местном уровне.

С учетом реалий экономической базы российского местного самоуправления система ЧМП является одной из наиболее важных предпосылок достаточно полного и эффективного осуществления «социальной миссии» органов муниципального управления. Следовательно, еще одна важная особенность партнерства на местном уровне – его преимущественная ориентация на задачи повышения качества *жилищно-коммунального и социально-культурного обслуживания* населения. Эта направленность привносит определенную специфику в финансово-имущественные механизмы МЧП по сравнению с преобладающей ныне практикой ГЧП, в которой сегодня доминируют крупные инвестиционные проекты, реализуемые на основе многостороннего софинансирования. В сфере МЧП преобладающей пока остается иная практика.

В частности, используется МЧП в форме передачи частным инвесторам – эксплуатантам действующих объектов

91. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г.

муниципальной собственности (например, на началах концессии) с целью их модернизации и дальнейшей эксплуатации. При этом происходит обременение прав частного инвестора на эксплуатацию муниципальной собственности набором обязательств по предоставлению услуг населению (набор услуг, тарифы, сохранение некоторых видов льгот и пр.). Так, в городском округе *Самара* осуществляется проект концессионного соглашения по уступке права пользования территорией парка культуры и отдыха, что позволит выполнить работы по благоустройству и озеленению территории, обновлению парка аттракционов, ремонту водного канала.

Далее, на местном уровне используется МЧП в форме полного финансирования частным инвестором вновь возводимых объектов и обеспечения их эксплуатации в течение срока договора. После завершения строительства муниципалитет выплачивает инвестору арендную плату, за счет которой возмещаются инвестиционные и эксплуатационные затраты по объекту. После окончания срока договора объект полностью переходит к заказчику (муниципалитету). Таким образом, в Самаре предполагается решить проблему обеспеченности новых микрорайонов города дополнительными местами в детских садах и школах, обеспечить строительство гаражей и парковок, провести работы по благоустройству территории, по прокладке магистральных инженерных сетей, развитию транспортной инфраструктуры. В этом партнерстве участвуют Министерство регионального развития РФ, Министерство строительства и ЖКХ Самарской области, Администрация городского округа Самара. Проект согласован таким образом, что от эффективности взаимодействия муниципальных и региональных властей с частными инвесторами (по выполнению ими их инвестиционных и иных обязательств) зависит и размер участия в проекте федерального бюджета.

Можно сказать, что модель управления на базе МЧП особенно перспективна для обеспечения эффективного функционирования сферы ЖКХ, основные проблемы которой ныне легли на плечи муниципалов. Единственный выход из

ситуации – создание в сфере ЖКХ высококонкурентной рыночной среды, переход к свободному выбору провайдеров услуг ЖКХ через систему муниципального заказа и пр. Для решения этой задачи очень важным представляется использование механизмов МЧП, которые должны быть отражены в базовой концепции реформирования ЖКХ.

В заключение можно сделать ряд важных выводов. ГЧП на субфедеральном уровне развивается достаточно стабильно, дополняя федеральный уровень партнерства, одновременно формируя свою собственную «нишу» в решении экономических и социальных проблем территорий. Вместе с тем практика ГЧП на региональном и местном уровне сталкивается с известными проблемами. Главная из них – фрагментарность регионального законодательства по ГЧП, которое лишь частично может восполнить соответствующие пробелы в федеральном законодательстве, включая и отсутствие целевого федерального закона по ГЧП.

Основная сложность заключается в том, что в соответствии с Конституцией РФ законодательство субъектов федерации не должно противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Многие аспекты практики ГЧП находятся в плоскости гражданско-правовых отношений, а гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Это затрудняет регулирование на субфедеральном уровне механизмов ГЧП. К настоящему времени региональные законы по ГЧП имеются в 24 субъектах федерации. Все подобные законы, принимавшиеся на местах в последнее время, были подготовлены на основе модельного регионального закона «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», разработанного Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве Комитета Государственной думы по экономической политике и предпринимательству. Идеи ГЧП

активно представлены и в некоторых других законодательных актах субъектов Федерации (например, в законе Московской области о промышленных округах).

Далее, продуктивное расширение зоны использования отношения ГЧП на субфедеральном уровне требует расширения соответствующего круга полномочий субъектов Федерации и местного самоуправления. Формально кампания «децентрализации полномочий» объявлена. Однако складывается впечатление, что ожидаемый порыв в этом направлении «уйдет в песок» и даже в лучшем случае все сведется к изменениям малозначительного характера. Это значит, что и далее при реализации сколько-нибудь крупных и экономически значимых проектов ГЧП субфедеральным органам управления придется, как и ранее, выступать в роли «пристяжных» федеральных властей.

Серьезные проблемы характеризуют и финансово-бюджетный механизм ГЧП, в частности, выполнение сторонами своих обязательств по соглашениям ГЧП. Срывы таких обязательств, особенно в период кризиса 2008-2009 гг., были характерны практически для всех действующих форм ГЧП. Например, по программе «Юг России» обязательства по привлечению внебюджетных источников пока выполняются менее чем на четверть. Не смогли в полной мере осилить свой вклад в софинансирование программы и субъекты Федерации данного макрорегиона России. Серьезные провалы характеризуют выполнение инвестиционных обязательств резидентов федеральных ОЭЗ, особенно ОЭЗ технико-внедренческого типа.

Таким образом, формирование прочной экономической базы ГЧП на субфедеральном уровне требует определенных корректировок и в налогово-бюджетной политике. Крупные проекты ГЧП, как правило, реализуются в течение длительного времени, однако в действующей бюджетной практике даже трехлетние параметры бюджетов во многом носят индикативный характер. В результате финансовые обязательства публичной власти по проектам ГЧП в контексте

долговременной перспективы приобретают символический характер. Здесь может быть два выхода.

Первый — совершенствовать практику среднесрочного бюджетного планирования, все более расширяя его временной горизонт и преодолевая действующий приоритет текущего бюджетного планирования над среднесрочным. Возможно, следует внести изменения в бюджетное законодательство, предполагающие, что зафиксированные в среднесрочном бюджетном плане субъекта Федерации или муниципального образования финансовые обязательства по проектам ГЧП не подлежат изменению (в сторону уменьшения) при принятии текущих (годовых) бюджетов регионов и муниципалитетов.

Второй — создать некие страховые механизмы (фонды), которые гарантировали бы полное выполнение финансовых обязательств сторон по соглашениям ГЧП и, следовательно, своевременное завершение проектов, использующих эту форму хозяйственного и иного взаимодействия.

Можно выделить еще ряд моментов, способствующих повышению эффективности механизмов ГЧП. Прежде всего, при выборе проектов на условиях ГЧП органам управления регионального, федерального и муниципального уровня необходимо поддерживать и стимулировать качественную проработку предлагаемых проектов ГЧП. В отношении каждого проекта целесообразно предлагать свой детальный регламент на проведение конкурса по выбору профессионального и кредитоспособного частного оператора. На региональном уровне необходимо развитие контрактных моделей ГЧП, основанных на принципах проектного финансирования. Со стороны государства при этом требуется четкое исполнение своих договорных, в т.ч. финансовых обязательств. Следует более эффективно использовать наш наличный кадровый потенциал управленцев, а также профессиональный опыт управления проектами в сфере ГЧП. Это предполагает постоянное повышение квалификации госслужащих, вовлеченных в процесс управления капиталовложениями и развитием совместных государственно-частных проектов. Необходимо также пре-

одолеть часто встречающееся на местах отсутствие должной координации в деятельности региональных ведомств, отвечающих за соответствующие инвестиционные проекты.

Решение данных проблем требует существенного укрепления институциональной базы ГЧП на субфедеральном уровне. С этой целью субъекты Федерации в настоящее время формируют специализированные структуры (отделы, региональные центры развития ГЧП, советы). Во Владимирской и Ярославской областях созданы региональные центры ГЧП. В ряде регионов (Орловская, Липецкая, Тульская, Рязанская области) центры только формируются, в некоторых областях данный вопрос прорабатывается и находится в стадии обсуждения (Ивановская, Рязанская, Тверская области). В Воронежской и Смоленской областях существующие отделы в региональных администрациях наделили дополнительными функциями по развитию ГЧП. Некоторые регионы не видят в этом необходимости в силу наличия отраслевых департаментов, совокупно выполняющих роль специализированного органа по ГЧП. В целом прослеживается тенденция разнообразия создания организационных условий для развития механизмов ГЧП, но на практике эффективность таких структур в настоящее время пока еще невысока. По нашему мнению, очевидна необходимость в повсеместном создании специализированных региональных ГЧП-центров в качестве самостоятельных «центров компетенций» как профессиональных структур, участвующих в выработке нормативных условий для ГЧП-проектов, в поиске наиболее перспективных направлений и инструментов объединения ресурсов органов власти и частного сектора.

Глава

VI

Особенности
развития института
ГЧП в условиях
депрессивных
регионов

6.1. Государственно-частное партнерство в условиях депрессивных регионов

Современная рыночная экономика базируется на многообразии форм собственности, свободе предпринимательской деятельности, оптимальном сочетании частного и общественного секторов экономики, синтезе государственного регулирования и рыночного механизма саморегуляции экономики. Между тем в соответствии с Конституцией РФ экономика России является социально ориентированной, что предполагает значительное обобществление средств производства и результатов хозяйственной деятельности, более глубокую интеграцию разных форм собственности, создание целостной экономической системы. Именно целостная экономическая система является основой для устойчивого экономического развития депрессивных регионов.

Необходимость существования разных форм собственности и секторов экономики в рамках единой целостной экономической системы требует поиска интегрирующих свойств и качеств, которые позволят создать надежную основу эффективного управления экономикой региона.

Смешанной экономике с оптимально интегрированными элементами системы присущ (по принципу «кооперация труда порождает дополнительную производительную

силу») синергетический эффект. Как отмечает В.Н. Садовский, «свойства системы оказываются не просто суммой свойств составляющих ее отдельных элементов, а определяются наличием и спецификой связи и отношений между элементами, т.е. констатируются как интегративные свойства системы как целого. Наличие связей и отношений между элементами системы и порождаемые ими интегративные, целостные свойства системы обеспечивают относительно самостоятельное, обособленное существование, функционирование (а в некоторых случаях и развитие) системы»⁹².

Таким образом, современная экономическая система не может эффективно функционировать на основе какой-либо одной формы собственности. В случае потери оптимального равновесия между различными формами собственности в экономике происходит дисбаланс при удовлетворении (по количеству и качеству) частных и общественных потребностей, появляются угрозы для социальной стабильности и экономической безопасности общества. Именно полное игнорирование необходимости оптимального сочетания разных форм собственности и политика «избавления» от государственной собственности привела к тяжелым социально-экономическим последствиям в российских регионах и проявлению «негативных свойств» частной собственности. По мнению Г.И. Черкасова, основными особенностями современной частной собственности в России являются: крайне индивидуалистический, антидемократический характер; исключительно высокая степень монополизации, оказывающая в целом отрицательное влияние на все стороны общественной жизни; компрадорский характер; ярко выраженные криминальные черты⁹³. Эти особенности оказывают существенное влияние на эффективность сочетания общественных и частных интересов, препятствуют созданию целостной экономической системы в России.

92. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М.: Наука, 1974. С. 83–84.

93. Черкасов Г.И. Общая теория собственности. Н. Новгород: Издательство Волго-Вятской академии государственной службы, 2002. С. 61–66.

Основные направления, формы и механизмы интеграции собственности в условиях современной экономики определяются экономическими интересами и спецификой сфер хозяйственной деятельности.

Первое направление интеграции предполагает совместное участие в хозяйственных товариществах (обществах) для производства продукции (работ, услуг). Следует отметить, что государственное и муниципальное участие в капитале и в управлении хозяйственных товариществ (обществ) в некоторых случаях может выступать гарантом стабильности развития предприятия, привлечения инвестиций в основные средства и производства продукции (оказания услуг, работ) в том объеме и качестве, которые соответствуют общественным требованиям.

В качестве приоритетных проблем управления такими интегрированными хозяйственными субъектами можно выделить следующие:

- во-первых, сохранение стимула эффективной работы частного капитала в рамках единого предприятия. Частный капитал независимо от того, работает ли он на удовлетворение общественных потребностей или чисто частных, стремится максимизировать прибыль, а государственный и муниципальный ориентирован на удовлетворение общественных потребностей, получение прибыли имеет второстепенное значение. То есть существует внутреннее противоречие при интеграции частного и общественного капитала в рамках единого предприятия (или определенного проекта государственно-частного партнерства), преодоление которых служит основой развития предприятия;
- во-вторых, создание мотивации эффективной деятельности для представителей государства и муниципального образования в управлении хозяйственным товариществом (обществом) с государственным и муниципальным участием. Когда речь заходит об эффективном управлении, по сути, «чужой» собственностью, главным

становится создание стимулов для реализации возложенных на менеджмент управленческих функций и более полного раскрытия его предпринимательского потенциала.

Кроме того, в хозяйственных товариществах (обществах) с государственным и муниципальным участием органы государственной и местной властей должны стимулировать создание условий для максимальной прозрачности финансово-хозяйственной деятельности. Это связано с тем, что чрезмерная распыленность долей и пакетов акций среди участников товариществ (обществ) не позволяет собственникам осуществлять действенный контроль за деятельностью менеджмента предприятия, что, в свою очередь, не способствует реализации целей и достижению задач государственного и муниципального участия.

Второе направление связано с интеграцией частного, государственного и муниципального капитала в рамках реализации единых проектов. В социально ориентированной экономике смешанное участие капитала возможно при реализации социальных, экологических, научно-технических проектов, создании производственной инфраструктуры. Необходимость отдельного рассмотрения данного направления интеграции связано со спецификой управления проектами и преимущественно общественной направленностью получаемых результатов. Это направление можно назвать реализацией общественных функций частным капиталом в рамках общественного договора между бизнесом и обществом. Результаты такой интеграции являются основой обеспечения демографической безопасности и социальной стабильности, сохранения окружающей среды, развития НТП и создания соответствующей инфраструктуры. Управление такими проектами целесообразно осуществлять в тесном сотрудничестве бизнеса, государства и под контролем институтов гражданского общества.

Например, в Республике Дагестан сферами взаимодействия частного и общественного капитала являются

жилищная ипотека, дорожное строительство, проекты по обновлению производственных фондов в приоритетных отраслях экономики (в основном, совместное с банковским капиталом финансирование лизинговых операций), мероприятия по защите уникальной флоры и фауны в регионе. Наличие значительного научного потенциала говорит о возможности интеграции капитала для реализации совместных научно-исследовательских проектов. При этом, на наш взгляд, оптимальной организационно-правовой формой управляющей компании такими проектами является фонд, в которых решение о финансировании, оценка результатов и контроль за ходом выполнения проекта осуществляют специалисты – эксперты в данной сфере, а не просто финансовые управляющие.

Третье направление включает интеграцию частного капитала и предпринимательского потенциала для эффективного использования общественной собственности. Здесь необходимо четко разграничить две группы объектов собственности: 1) государственные и муниципальные имущественные комплексы и недвижимость, которые передаются в доверительное управление или в аренду; 2) природные объекты собственности, которые могут быть переданы в аренду или в концессию (в соответствии с действующим законодательством в России концессия природных объектов собственности не предусмотрена). Не углубляясь в механизмы интеграции, нужно отметить, что главными критериями эффективности интеграции выступают:

- более полное удовлетворение общественных и индивидуально-частных потребностей;
- объемы инвестиций, привлекаемые в освоение общественной собственности, а как результат – повышение качества производимой продукции (услуг, работ);
- внедрение безотходной и экологически чистой технологии освоения природных объектов собственности;
- повышение качественных характеристик уровня жизни населения.

Следует отметить, что важно привлечение не только инвестиций, но и профессиональных менеджеров к управлению, способных с учетом специфики объектов собственности обеспечить высокие показатели хозяйственной деятельности. При этом необходимо соблюдать баланс интересов государства и менеджмента, что предполагает, с одной стороны, максимальное удовлетворение общественных потребностей, а с другой – обеспечение высоких мотивационных стимулов для менеджеров в целях эффективного использования их предпринимательского потенциала.

Четвертое направление интеграции минимизирует прямое участие государства в производстве продукции (работ, услуг), а удовлетворение общественных потребностей осуществляются на договорной основе размещением государственного и муниципального заказа на частных предприятиях. В современной рыночной экономике, за исключением некоторых чисто общественных функций, основная масса общественных потребностей удовлетворяются частным сектором экономики.

На интеграционные процессы и механизм государственного частного партнерства существенное влияние оказывает специфика функционирования и состояние социально-экономической системы. Наиболее отчетливо эта зависимость проявляется в депрессивных регионах с комплексом острых социальных, политических и конфессиональных проблем. К таким регионам можно отнести Республику Дагестан. Несмотря на наличие значительного экономического потенциала, в настоящее время Республика Дагестан по многим показателям социально-экономического развития (в сравнении с другими субъектами РФ) находится на последних местах. Реализации экономического потенциала мешают и проблемы в управлении экономикой, в том числе игнорирование отраслевой и региональной специфики.

Благодаря активной поддержке федерального центра, с 2000 г. экономика республики восстанавливается высокими темпами, значительно опережая темпы роста в целом по стра-

не. Однако при высоких темпах роста основных показателей социально-экономическое положение республики остается весьма сложным. Отставание Республики Дагестан от средних показателей России в расчете на душу населения в 2009 г. составляло: по ВРП – 3,3 раза; по объему отгруженных товаров собственного производства (выполненных работ и услуг) – в 13,9 раза; инвестициям в основной капитал – в 2,2 раза; по среднемесячным денежным доходам населения – в 1,4 раза; среднемесячной начисленной заработной плате – в 2,2 раза.

В настоящее время основными угрозами для стабильности Республики Дагестан выступают: дезиндустриализация экономики; опасные формы поляризации уровня жизни населения и территорий; проблемы в развитии человеческого потенциала; техногенные катастрофы; неустойчивость бюджетно-финансовой системы и угроза продовольственной безопасности. Преодоление стратегических угроз возможно только во взаимосвязи с развитием экономической и социальной сфер региона в целом.

В свою очередь, экономическое развитие требует активного участия государства как в формировании инфраструктурного комплекса, так и в привлечении частного отечественного и иностранного капитала к решению общественных задач. Реализация мероприятий по развитию экономики региона должна базироваться на соответствующих институциональных преобразованиях, обеспечивающих: создание эффективно действующего механизма притока капитала в производство и торговлю; механизма государственной поддержки региональных систем кредитования, страхования, сертификации, лицензирования, лизинга, залога; совершенствование бюджетного регулирования; становление информационных и посреднических услуг в регионе и расширение международных хозяйственных контактов. Решение этих проблем нам видится в формировании действенного механизма государственно-частного партнерства как формы привлечения инвестиций и решения общественных задач. При этом следует отметить наличие значительного потенциала для возрожде-

ния базовых отраслей экономики, которые смогут обеспечить развитие экономики и социальной сферы региона.

В настоящее время Республика Дагестан выступает крупнейшим регионом Северного Кавказа с развитым сельским хозяйством и перерабатывающей промышленностью. Агропромышленный комплекс является важнейшей составной частью экономики Дагестана, в котором занято свыше 40% работающих в сфере материального производства, задействована пятая часть производственных фондов и создается около 40% валового регионального продукта. Основная отрасль АПК – сельское хозяйство обеспечивает на одного занятого в данной отрасли не менее шести рабочих мест в других сферах экономики.

За период с 1991 по 2009 г. в Дагестане произошла дезиндустриализация региона, уровень падения промышленного производства превышает 70%. Наблюдается критическое технологическое отставание производства, проявляющееся в низкой доле высокотехнологичной продукции в объеме производства, высокой зависимости жизнедеятельности региона от импорта (более 75% потребляемых товаров ввозится из других регионов и стран), сырьевой структуре экономики, снижении доли продукции обрабатывающей промышленности. К факторам, во многом ограничивающим дальнейший рост промышленного производства, создание новых рабочих мест и увеличение налоговых поступлений в республике, можно отнести сложности получения предприятиями кредитных ресурсов, необходимых для освоения производства конкурентоспособной продукции. Имеющееся на предприятиях технологическое оборудование физически и морально устарело и не позволяет добиваться необходимого качества продукции. Требуется техническое перевооружение предприятий, так как износ основных фондов по отдельным отраслям промышленности достигает 60–71%.

Значительным мультипликативным эффектом обладает строительный комплекс, который способен потянуть за собой развитие смежных отраслей экономики. Высока роль строи-

тельства и в обеспечении социальной стабильности в регионе. В этой связи можно выделить три сферы в строительстве, от уровня развития которых зависит решение социально-экономических проблем и развитие экономики региона: жилищное строительство; дорожное строительство; строительство объектов социальной инфраструктуры. Каждая из них имеет свой алгоритм развития и соответствующий механизм государственного регулирования.

Рост масштабов жилищного строительства будет способствовать развитию промышленности стройматериалов, мебели и позволит занять значительную часть населения региона, в основном молодежи с невысокой профессиональной квалификацией. Благоприятным фактором для развития строительного комплекса в республике является наличие значительной сырьевой базы — песок, щебенка, кирпичных глин, камня, извести и т.д.

В свою очередь, транспортная система республики обладает значительным потенциалом развития. Через республику проходит железнодорожная магистраль Ростов — Баку и федеральная автодорога «Кавказ», которые в настоящее время находятся в аварийном состоянии. В Махачкале имеются морские торговый и рыбный порты, к которым подведена железная дорога. В порту находится перевалочная нефтебаза. В 15 километрах от Махачкалы расположен аэропорт. Через республику проходит магистральный нефтепровод Грозный — Баку.

Приоритетным для транспортной системы региона является развитие железнодорожного, автомобильного, морского и авиатранспорта. Важность железнодорожных путей определяется тем, что по территории республики проходят важнейшие железнодорожные маршруты федерального значения, которые связывают Россию с южными странами ближнего и дальнего зарубежья. В номенклатуре перевозимых грузов преобладают нефть, нефтепродукты, зерно, сахар, строительные грузы, оборудование и др.

Важную роль в развитии экономики республики играет автомобильный транспорт, на долю которого приходится

почти 100% внутриреспубликанских грузовых и пассажирских перевозок. В этой связи представляется важным сохранение существующей сети автомобильных дорог, ремонт и приведение их в соответствие современным технологическим требованиям.

6.2. Формы и механизмы привлечения инвестиций

Последние пятнадцать лет состояние экономики Республики Дагестан характеризуется острым инвестиционным кризисом. Причин тому множество, но в процессе их решения необходимо исходить из следующих важнейших предпосылок:

- в ближайшем будущем без притока прямых инвестиций невозможно обеспечить устойчивое экономическое развитие и повысить уровень жизни населения республики;
- ввиду высокой дотационности республиканского бюджета и низкой эффективности государственных инвестиций бюджетные средства должны использоваться для привлечения частного капитала в проекты ГЧП при условии обеспечения гарантий частному капиталу.

В настоящее время, когда стали очевидными отрицательные последствия массовой приватизации, необходим пересмотр используемых форм и методов управления общественной собственностью и широкое внедрение признанных во всем мире договорных форм управления. Приватизация не решила в республике ни одной из продекларированных экономических задач: не создала широкого круга частных собственников, эффективно использующих приватизированную собственность, не привлекла финансовые ресурсы для акционированных предприятий, соответственно отсутствует и приток частных иностранных и отечественных инвестиций. Тем

не менее процесс приватизации продолжается. По нашему мнению, необходимо использовать альтернативные формы передачи объектов общественной собственности в частные руки. Кроме того, не все объекты общественной собственности по социально-экономическим соображениям могут быть приватизированы. Однако сохранение в общественной собственности имущественных комплексов требует эффективного управления. Достаточно эффективной формой такого управления являются концессионные соглашения, которые позволяют на прозрачных и взаимовыгодных условиях привлекать инвестиции и эффективных управляющих.

Концессионные соглашения как тип государственно-частного партнерства являются зарекомендовавшими себя во всем мире формой интеграции общественной и частной собственности. Концессионный договор представляет собой одну из форм привлечения инвестиций в экономику, используемую многими странами. В Республике Дагестан в условиях острой нехватки инвестиционных ресурсов применение такой привлекательной для инвестора формы вложения средств могло бы обеспечить приток долгосрочных инвестиций в региональную экономику.

Концессия имеет общие черты с арендой, но при этом концессия более содержательная. Кроме того, ей присущи существенные отличия, которые имеют принципиальное значение для привлечения инвестиций в реальную экономику.

Во-первых, согласно статье 606 ГК РФ арендатору предоставляется имущество во временное владение и пользование или во временное пользование. Это предполагает, что владельцем переданного имущества остается арендодатель. В отличие от ГК РФ Закон о концессионных соглашениях предусматривает, что «по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять

деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности»⁹⁴.

Во-вторых, аренда не предполагает передачу на безвозмездной основе арендодателю имущества, созданного арендатором в процессе хозяйственной деятельности, в то время как в соответствии с концессионным соглашением право собственности на имущество концессионера, приобретенное или созданное им для концессионных целей, подлежит безвозмездной передаче концеденту по истечении срока действия договора.

Кроме того, аренда предполагает найм имущества, за поддержанием состояния которой должен следить арендодатель, т.е. все расходы по текущему и капитальному ремонту несет арендодатель, в то время как по концессии все расходы на содержание, ремонт, страхование от рисков и т.д. несет концессионер. Несмотря на существенную роль в эффективном управлении государственным и муниципальным недвижимым имуществом, аренда не является выходом для республиканской экономики, которая нуждается в серьезном притоке инвестиций. На наш взгляд, возможность в соответствии с концессионным соглашением предоставить концессионеру индивидуальные рентные, налоговые и валютные режимы формирует более благоприятные условия для притока инвестиционных ресурсов.

Объектами концессионного соглашения могут быть: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта; морские и речные порты; морские, речные суда и суда смешанного типа; аэродромы и объекты единой системы организации воздушного движения; гидротехнические и электротехнические сооруже-

94. См.: Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г., №115-ФЗ

ния; объекты коммунального хозяйства; метрополитен и общественный транспорт; медицинские объекты; объекты социально-культурного и социально-бытового назначения. Объектом концессионного соглашения не может быть земля. А природные богатства — недра, водоемы, леса — в законе о концессионных соглашениях вообще не упоминаются.

По мнению автора, необоснованным является исключение из объектов концессионного соглашения природных ресурсов. Включение природных ресурсов в объект концессионных соглашений могло бы способствовать привлечению значительных инвестиций в заготовку леса и лесоматериалов, рыбную отрасль, в эксплуатацию полезных ископаемых с незначительными запасами. В пользу необходимости дополнить концессионное законодательство вопросами по предоставлению концессии на природные объекты собственности говорит и то, что именно концессионные соглашения исторически были первым видом договоров на разведку и освоение нефтяных месторождений и сейчас используются в более чем 120 странах.

Во всем мире одной из самых распространенных разновидностей концессий в области инфраструктуры является механизм BOT (Build, Operate, Transfer), который предполагает, что инфраструктурный объект создается за счет концессионера, после чего последний получает право эксплуатации данного объекта в течение срока, достаточного для того, чтобы окупить произведенные инвестиции. По истечении данного срока концессионер безвозмездно передает объект в собственность концедента. BOT используется при строительстве автострад, мостов, тоннелей, трубопроводов, аэропортов, электростанций, портов, стадионов, гидротехнических сооружений и других значимых объектов инфраструктуры, создание которых требует значительных средств. Широко используется и схема ROT (Rehabilitate, Own, Transfer): передача существующего объекта инфраструктуры, находящегося в государственной собственности, в частные руки на условиях осуществления модернизации данного объекта с последую-

щей его эксплуатацией при принятии концессионером определенных обязанностей.

На наш взгляд, основными сферами применения концессионных соглашений в Республике Дагестан могут быть:

- туристско-рекреационный комплекс (где предпочтителен механизм ВОТ);
- пищевая отрасль и переработка сельхозпродукции;
- строительство газо- и водопроводов в населенных пунктах;
- строительство трубопроводов по перекачке газа и нефти через территорию республики;
- управление общественными имущественными комплексами;
- добыча местного сырья (в основном строительного сырья – местного камня, песка, кирпичных и других строительных глин и т.д.).

В условиях «полной» дотационности районных и сельских (поселковых) бюджетов для поддержания производственной и социальной инфраструктуры в сельской местности приоритетное значение имеет поиск альтернативных источников, с одной стороны, пополнения местного бюджета, а с другой – строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. В определенной степени решить эту проблему можно за счет включения в экономический оборот местных природных ресурсов (добыча строительного камня, песка, глины) и использования местных лесных фондов. При правильной организации и управлении природными ресурсами можно снизить дотационность сельских (поселковых) бюджетов более чем на 40% и вовлечь временно свободные трудовые ресурсы и сбережения местного населения в хозяйственный оборот.

В этих целях необходимо принять республиканский Закон о концессионных соглашениях, который бы учитывал специфику региона и важность вовлечения местных природных ресурсов в экономический оборот. Действующая лицензионная система не способствует легальному вовлече-

нию в экономический оборот природных ресурсов местного значения, что снижает возможности обеспечения устойчивого экономического роста региона. В настоящее время из-за несовершенства законодательной базы часть природных ресурсов местного значения находится в нелегальном обороте. Местные предприниматели берут землю в аренду под фермерское хозяйство, но вместо ведения предусмотренных сельскохозяйственных работ осуществляют добычу (эксплуатацию) природных ресурсов. Кроме того, необходимо на уровне региона создать специальный комитет по управлению республиканскими концессиями. Такие же комитеты или управления необходимо сформировать и при муниципальных образованиях, в функции которых будут входить подготовка концессионного имущества к передаче частным предпринимательским структурам, проведение конкурса, заключение и контроль за соблюдением концессионного соглашения и т.д.

В повышении эффективности управления общественной собственностью большую роль играет применение так называемого «контракта на управление», в соответствии с которым управление государственным или муниципальным предприятием передается специализированной управляющей компании, состоящей из группы высококвалифицированных менеджеров. При этом прибыль управляющей компании создается за счет снижения издержек управляемого предприятия (учреждения). В данном случае не изменяется организационно-правовая форма управляемого предприятия (учреждения), а также не меняется собственник имущественного комплекса. Таким образом, происходит передача государственных управленческих функций для выполнения концессионеру.

Приоритетными сферами применения данного типа концессии в республике, на наш взгляд, являются высшее образование и учреждения здравоохранения. Предполагаемое акционирование государственных вузов может иметь серьезные негативные последствия для республики, связанные со снижением качества и повышением коррупции. Акционирование

является не лучшей формой реорганизации системы высшего образования. Примерно такие же проблемы и последствия может иметь и акционирование учреждений здравоохранения. В то же время передача по концессионному соглашению управления объектами данной сферы частным профессиональным компаниям способна решить множество существующих проблем.

1. С передачей финансирования высшего образования с федерального бюджета на региональный возникает вопрос оптимизации структуры, состава учебных заведений и поиска источников финансирования. В настоящее время республиканский бюджет не в состоянии выдержать такую финансовую нагрузку, и возникнет необходимость сокращения дублирующих специальностей в разных вузах региона. Это приведет к монополизации подготовки специалистов наиболее престижных профессий, что, в свою очередь, создает благодатную почву для развития коррупции в данных учебных заведениях республики.

2. Передача в концессию региональных вузов предполагает сокращение бюджетного финансирования и будет способствовать поиску альтернативных источников финансирования. Сохранение конкуренции вынудит концессионеров оптимизировать структуру расходов и доходов, повышать уровень образования выпускников, создавать условия профессорско-преподавательскому составу.

3. Передача в концессию позволяет привлечь инвестиционные средства концессионера на реконструкцию существующих зданий и сооружений, строительство новых учебных, лабораторных и административных зданий вуза, создание телекоммуникационных и информационных систем, обновление мебели, закупку оргтехники, полиграфического оборудования и т.д.

В настоящее время только концессии способны решить проблемы низкой оплаты труда профессорско-преподавательского состава, избавить вузы от взяточничества при поступлении и в процессе учебы, привлечь инвестиции в высшее

образование, снизить нагрузку на бюджет и в целом обеспечить развитие высшего образования в республике.

Кроме этого, для Республики Дагестан важным является привлечение концессионеров в туристско-рекреационный комплекс и строительство объектов инфраструктуры. Привлечение инвесторов в туристско-рекреационный комплекс республики на основе концессионных соглашений необходимо связывать с созданием туристско-рекреационной особой экономической зоны. Для этого необходимо:

- предоставлять на срок действия концессии в аренду на льготных условиях земельные участки под строительство гостиничных, лечебно-профилактических, развлекательных комплексов вдоль побережья Каспийского моря. При этом льготы целесообразно увязать непосредственно с объектом и условиями концессионного соглашения;
- отдельно предоставлять в концессию пляжный берег моря с предоставлением дополнительных льгот и с обязательной оговоркой бесплатного доступа к морю и пляжным зонам без ограничений. При этом в соглашении необходимо четко прописать все условия пользования и источники, за счет которых инвесторы могут окупить вложенные средства. Также необходимо концессионеру передать обязанности по содержанию территории пляжа в чистоте и вопросы по текущему и капитальному ремонту, в том числе и по укреплению берега. Хорошим примером здесь может служить испанский опыт;
- предоставлять в концессию строительство инфраструктуры по морскому побережью дорог, мостов, системы водоснабжения и канализации, электрификации и газификации, современных телекоммуникационных систем и т.д.

Возможно заключение концессионных соглашений и на эксплуатацию инфраструктурных объектов морского побережья, причем условия такого концессионного соглашения должны быть более жесткими, чем концессия на строительство данных объектов. Все концессионные соглашения в обяза-

тельном порядке должны предусматривать преференции для местного населения при найме на работу.

Развитие концессий в республике будет способствовать созданию новых рабочих мест, увеличению поступлений доходов в бюджеты всех уровней, росту ВРП и повышению эффективности управления общественной собственности, более полному вовлечению ее в экономический оборот региона.

Приложение 1

Экспертная оценка рисков инновационного развития (по данным обследования предприятий-резидентов ТВЗ «Дубна»)

Что, по Вашему мнению, сдерживает развитие ОЭЗ и эффективное функционирование ее предприятий-резидентов?

Таблица 1

Распределение голосов между показателями внутри первого места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Отсутствие государственных заказов	12	25,53
Общий спад инвестиций в экономику	9	19,15
Низкий спрос предприятий и населения на производимую продукцию	5	10,64
Иное (укажите что)	4	8,51
Рост тарифов на электроэнергию	3	6,38
Низкий уровень инновационных разработок	3	6,38
Высокий уровень коррупции	3	6,38
Технологическая отсталость	2	4,26
Высокие налоги	2	4,26
Высокий уровень ставок по банковским кредитам	2	4,26
Рост тарифов на коммунальные услуги	1	2,13
Рост цен на сырье и материалы	1	2,13
Рост транспортных тарифов	0	0,00
Недостаточное качество трудовых ресурсов	0	0,00
Недостаток трудовых ресурсов	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 1-е место	47	100,00

Таблица 2

Распределение голосов между показателями внутри второго места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Высокий уровень ставок по банковским кредитам	8	24,24
Низкий спрос предприятий и населения на производимую продукцию	5	15,15
Отсутствие государственных заказов	5	15,15
Высокие налоги	4	12,12
Рост цен на сырье и материалы	2	6,06
Технологическая отсталость	2	6,06
Недостаточное качество трудовых ресурсов	2	6,06
Рост тарифов на коммунальные услуги	1	3,03
Низкий уровень инновационных разработок	1	3,03
Общий спад инвестиций в экономику	1	3,03
Недостаток трудовых ресурсов	1	3,03
Высокий уровень коррупции	1	3,03
Иное (укажите что)	0	0,00
Рост транспортных тарифов	0	0,00
Рост тарифов на электроэнергию	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 2-е место	33	100,00

Таблица 3

Распределение голосов между показателями внутри третьего места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Общий спад инвестиций в экономику	10	35,71
Недостаток трудовых ресурсов	3	10,71
Низкий спрос предприятий и населения на производимую продукцию	3	10,71
Отсутствие государственных заказов	3	10,71
Рост цен на сырье и материалы	2	7,14
Недостаточное качество трудовых ресурсов	2	7,14
Рост тарифов на коммунальные услуги	1	3,57
Рост тарифов на электроэнергию	1	3,57
Высокий уровень коррупции	1	3,57
Высокие налоги	1	3,57
Высокий уровень ставок по банковским кредитам	1	3,57
Иное (укажите что)	0	0,00
Рост транспортных тарифов	0	0,00
Низкий уровень инновационных разработок	0	0,00
Технологическая отсталость	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 3-е место	28	100,00

Какие риски вызывают у Вас наибольшие опасения при дальнейшем участии в деятельности ОЭЗ?

Таблица 4

Распределение голосов между показателями внутри первого места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Риски, связанные с внезапным повышением цен и тарифов	13	25,00
Риски, связанные с падением спроса на производимую продукцию (услуги)	10	19,23
Риски, связанные с изменением нормативно-правовой базы функционирования ОЭЗ	9	17,31
Риски изменения условий бюджетного (со)финансирования инфраструктуры ОЭЗ	6	11,54
Риски, связанные с изменением условий налогообложения	6	11,54
Риски, связанные с нехваткой квалифицированных кадров	3	5,77
Риски роста коррупции	2	3,85
Иное (укажите что)	1	1,92
Риски, связанные с недовольством населения	1	1,92
Риски, связанные с изменением условий банковского кредитования	1	1,92
Риски, связанные с ужесточением требований экологии	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 1-е место	52	100

Таблица 5

Распределение голосов между показателями внутри второго места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Риски, связанные с изменением условий налогообложения	9	29,03
Риски, связанные с изменением нормативно-правовой базы функционирования ОЭЗ	6	19,35
Риски изменения условий бюджетного (со)финансирования инфраструктуры ОЭЗ	5	16,13
Риски, связанные с внезапным повышением цен и тарифов	5	16,13
Риски, связанные с нехваткой квалифицированных кадров	2	6,45
Риски роста коррупции	2	6,45
Риски, связанные с изменением условий банковского кредитования	2	6,45
Иное (укажите что)	0	0,00
Риски, связанные с недовольством населения	0	0,00

Риски, связанные с ужесточением требований экологии	0	0,00
Риски, связанные с падением спроса на производимую продукцию (услуги)	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 2-е место	31	100

Таблица 6

Распределение голосов между показателями внутри третьего места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Риски, связанные с изменением условий налогообложения	9	31,03
Риски, связанные с изменением нормативно-правовой базы функционирования ОЭЗ	6	20,69
Риски, связанные с внезапным повышением цен и тарифов	5	17,24
Риски, связанные с нехваткой квалифицированных кадров	3	10,34
Риски изменения условий бюджетного (со)финансирования инфраструктуры ОЭЗ	3	10,34
Риски роста коррупции	2	6,90
Риски, связанные с изменением условий банковского кредитования	1	3,45
Иное (укажите что)	0	0,00
Риски, связанные с недовольством населения	0	0,00
Риски, связанные с ужесточением требований экологии	0	0,00
Риски, связанные с падением спроса на производимую продукцию (услуги)	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 3-е место	29	100

В какой поддержке со стороны государства (федеральный, региональный и муниципальный уровень) нуждается дополнительно Ваше предприятие при осуществлении инновационной деятельности ?

Таблица 7

Распределение голосов между показателями внутри первого места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Налоговые льготы на инновационную деятельность	9	18,75
Финансовая помощь в приобретении оборудования	8	16,67
Финансовая помощь на проведение НИОКР	7	14,58

Помощь в продвижении новой инновационной продукции (услуги) на рынок	6	12,50
Содействие во внедрении в серийное производство	6	12,50
Помощь в установлении кооперационных связей с крупными предприятиями	3	6,25
Помощь в аренде производственных помещений	3	6,25
Не нуждается в какой-либо поддержке вообще	2	4,17
Содействие в установлении внешнеэкономических связей	1	2,08
Помощь в подготовке квалифицированных кадров	1	2,08
Содействие в установлении связей с научными центрами Московской области	1	2,08
Помощь в аренде земельных участков	1	2,08
Другое (уточните что)	0	0,00
Помощь в приобретении различных лицензий и сертификатов	0	0,00
Помощь в подготовке современного дизайна и/или рекламе инновационного проекта	0	0,00
Помощь в подготовке проекта для венчурного фонда	0	0,00
Финансовая помощь в патентовании разработки	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 1-е место	48	100

Таблица 8

Распределение голосов между показателями внутри второго места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Помощь в продвижении новой инновационной продукции (услуги) на рынок	9	27,27
Помощь в аренде производственных помещений	4	12,12
Содействие в установлении внешнеэкономических связей	3	9,09
Помощь в установлении кооперационных связей с крупными предприятиями	3	9,09
Финансовая помощь на проведение НИОКР	3	9,09
Финансовая помощь в приобретении оборудования	3	9,09
Помощь в приобретении различных лицензий и сертификатов	2	6,06
Содействие во внедрении в серийное производство	2	6,06
Помощь в подготовке квалифицированных кадров	1	3,03
Помощь в подготовке современного дизайна и/или рекламе инновационного проекта	1	3,03
Финансовая помощь в патентовании разработки	1	3,03
Помощь в аренде земельных участков	1	3,03
Не нуждается в какой-либо поддержке вообще	0	0,00
Другое (уточните что)	0	0,00

Содействие в установлении связей с научными центрами Московской области	0	0,00
Помощь в подготовке проекта для венчурного фонда	0	0,00
Налоговые льготы на инновационную деятельность	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 2-е место	33	100

Таблица 9

Распределение голосов между показателями внутри третьего места		
Название показателей	Количество респондентов	%
Финансовая помощь на проведение НИОКР	5	18,52
Помощь в установлении кооперационных связей с крупными предприятиями	3	11,11
Помощь в продвижении новой инновационной продукции (услуги) на рынок	3	11,11
Налоговые льготы на инновационную деятельность	3	11,11
Содействие в установлении внешнеэкономических связей	2	7,41
Помощь в приобретении различных лицензий и сертификатов	2	7,41
Содействие в установлении связей с научными центрами Московской области	2	7,41
Финансовая помощь в приобретении оборудования	2	7,41
Помощь в аренде производственных помещений	2	7,41
Помощь в подготовке квалифицированных кадров	1	3,70
Содействие во внедрении в серийное производство	1	3,70
Помощь в подготовке современного дизайна и/или рекламе инновационного проекта	1	3,70
Не нуждается в какой-либо поддержке вообще	0	0,00
Другое (уточните что)	0	0,00
Помощь в подготовке проекта для венчурного фонда	0	0,00
Финансовая помощь в патентовании разработки	0	0,00
Помощь в аренде земельных участков	0	0,00
Итого респондентов, отдавших голоса за 3-е место	27	100

Приложение 2

Экспертная оценка рисков инновационного развития (по данным обследования предприятий-резидентов ТВЗ «Томск»)

3.1. Что, по Вашему мнению, сдерживает развитие ОЭЗ и эффективное функционирование её предприятий-резидентов?

Таблица 1

Распределение голосов между показателями внутри первого места		
Название показателей	Количество голосов	%
Общий спад инвестиций в экономику	15	30,61
Отсутствие государственных заказов	6	12,25
Низкий спрос предприятий и населения на производимую продукцию	6	12,25
Высокий уровень ставок по банковским кредитам	5	10,21
Высокие налоги	4	8,16
Рост тарифов на коммунальные услуги	3	6,12
Рост цен на сырьё и материалы	2	4,08
Рост тарифов на электроэнергию	2	4,08
Иное (укажите что)	2	4,08
Высокий уровень коррупции	1	2,04
Технологическая отсталость	1	2,04
Рост транспортных тарифов	1	2,04
Недостаточное качество трудовых ресурсов	1	2,04
Низкий уровень инновационных разработок	0	0,00
Недостаток трудовых ресурсов	0	0,00
Итого голосов, отданных за 1-е место	49	100

Таблица 2

Распределение голосов между показателями внутри второго места		
Название показателей	Количество голосов	%
Низкий уровень инновационных разработок	11	32,35
Недостаток трудовых ресурсов	4	11,77
Высокий уровень коррупции	3	8,83
Общий спад инвестиций в экономику	3	8,83
Высокий уровень ставок по банковским кредитам	2	5,88
Низкий спрос предприятий и населения на производимую продукцию	2	5,88
Отсутствие государственных заказов	2	5,88
Высокие налоги	2	5,88
Рост цен на сырьё и материалы	2	5,88
Недостаточное качество трудовых ресурсов	2	5,88
Рост тарифов на коммунальные услуги	1	2,94
Рост транспортных тарифов	0	0,00
Рост тарифов на электроэнергию	0	0,00
Технологическая отсталость	0	0,00
Иное (укажите что)	0	0,00
Итого голосов, отданных за 2-е место	34	100

Таблица 3

Распределение голосов между показателями внутри третьего места		
Название показателей	Количество голосов	%
Недостаточное качество трудовых ресурсов	8	32,00
Недостаток трудовых ресурсов	3	12,00
Общий спад инвестиций в экономику	2	8,00
Отсутствие государственных заказов	2	8,00
Высокие налоги	2	8,00
Технологическая отсталость	2	8,00
Иное (укажите что)	2	8,00
Низкий спрос предприятий и населения на производимую продукцию	1	4,00
Рост тарифов на электроэнергию	1	4,00
Высокий уровень коррупции	1	4,00
Высокий уровень ставок по банковским кредитам	1	4,00
Рост цен на сырьё и материалы	0	0,00
Рост транспортных тарифов	0	0,00
Низкий уровень инновационных разработок	0	0,00
Рост тарифов на коммунальные услуги	0	0,00
Итого голосов, отданных за 3-е место	25	100

3.2. Какие риски вызывают у Вас наибольшие опасения при дальнейшем участии в деятельности ОЭЗ?

Таблица 4

Распределение голосов между показателями внутри первого места		
Название показателей	Количество голосов	%
Риски, связанные с внезапным повышением цен и тарифов	15	31,25
Риски, связанные с изменением условий налогообложения	10	20,84
Риски, связанные с изменением нормативно-правовой базы функционирования ОЭЗ	7	14,58
Риски изменения условий бюджетного (со)финансирования инфраструктуры ОЭЗ	6	12,50
Риски, связанные с падением спроса на производимую продукцию (услуги)	5	10,42
Риски, связанные с нехваткой квалифицированных кадров	2	4,17
Риски роста коррупции	1	2,08
Риски, связанные с изменением условий банковского кредитования	1	2,08
Риски, связанные с ужесточением требований экологии	1	2,08
Риски, связанные с недовольством населения	0	0,00
Иное (укажите что)	0	0,00
Итого голосов, отданных за 1-е место	48	100

Литература

1. Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 гг. от 29 июня 2011 г.
2. *Анчишкина О.В.* Национальные контрактные системы: российское переопытье // ЭТАП: экономическая теория; анализ; практика. 2010. № 2.
3. Аналитические доклады победителей конкурса «Россия в условиях мирового кризиса». М.: РГНФ, 2009.
4. *Буздалов И.Н.* Аграрная теория: концептуальные основы, исторические тенденции развития, современные представления. М., 2004.
5. *Беленький П., Лойко Ф.* Многоукладное землепользование России: концепция земельных преобразований и управления земельными ресурсами. М.: Былина, 2001.
6. *Бухвальд Е.М., Нестеров Л.И.* Национальное богатство // Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики) / Под ред. Д.С. Львова. М.: Экономика, 1999.
7. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994.
8. *Бьюкенен Дж.* Избранные труды. М., 1997.
9. *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.

10. Варнавский В.Г. Привлечение частных инвестиций в инфраструктурные проекты: роль центра и регионов // Федерализм, 2004. № 4.
11. Василенко И. Новые подходы к разработке государственных программ: рекомендации ООН // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 6.
12. *de Soto* Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catallaxy, 1995.
13. *de Soto* Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Перев. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004.
14. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010.
15. Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах // Экономическая социология. 2001. Т. 2. № 2. С. 115 / www.ecsoc.msses.ru.
16. Дерябина М.А., Цедилин Л.И. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ИЭ РАН, 2007.
17. Емельянов А.Е. Финансово-экономическое положение сельского хозяйства: пути оздоровления // Экономист. 2006. №8. С. 87–93.
18. Львов Д.С., Гельман Л.М. Теория и практика экономических реформ // Экономист. 1993. № 5.
19. Наука, технологии и инновации России: краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2007–2010.
20. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Экономическая социодинамика. М.: ИСЭПРЕСС, 2003.
21. Гелбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества. М., 1973.
22. Государственное регулирование рыночной экономики / Под ред. И.И.Столярова. М.: Дело, 2002.
23. Государство в условиях формирования смешанной экономики / Под ред. А.Г. Зельднера. М.: ИЭ РАН, 2001.

24. *Зельднер А.Г.* Концептуальные подходы к стратегии и тактике государственного регулирования экономики. Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2007.
25. *Зельднер А.Г.* Партнерские отношения государства и бизнеса в условиях смешанной экономики. М.: Экономические науки, 2010.
26. *Зельднер А.Г.* Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства. Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2010.
27. *Зельднер А.Г., Смотрицкая И.И., Козлова С.В., Морозова Т.Р.* Особые технико-внедренческие зоны в реализации модели инновационного развития. Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2011.
28. *Зельднер А.Г., Смотрицкая И.И.* Особая технико-внедренческая зона «Дубна»: проблемы функционирования и инновационные ожидания // Пространственная экономика. 2011. №2.
29. *Зельднер А.Г., Смотрицкая И.И.* Институты и механизмы функционирования технико-внедренческих зон // Экономические науки. 2010. № 10.
30. *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.
31. Инвестиции и инновации / Под ред. Миндели Л.Э., Черных С.И. М.: ИПРАН РАН, 2011.
32. Институты и механизмы функционирования государственно-частного партнерства / Материалы конференции / Под ред. Сильвестрова С.Н., Зельднера А.Г., Козловой С.В. М.: ИЭ РАН, 2010.
33. *Карсин Б.* Развитие законодательства ЕС о закупках. Доклад на конференции «Развитие законодательства о размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов в РФ». М., 2008.

34. Калинин С.В. Федеральная контрактная система США: правовые и организационные аспекты // США–Канада: Экономика. Политика. Культура. 1999. № 8.
35. Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
36. Крючкова П. Саморегулирование бизнеса как способ управления контрактными отношениями // Вопросы экономики. 2001. № 6.
37. Курнышева И.Р., Новицкий Н.А. Вызовы XXI века: инновационный и инвестиционный ответ / в порядке постановки проблемы / М.: ИЭ РАН, 2002.
38. Козлова С.В. Развитие институтов земельных отношений в системе ГЧП / Институты и механизмы функционирования ГЧП. М.: ИЭ РАН, 2010. С. 73–80.
39. Козлова С.В. Институциональная среда развития государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2009. № 9.
40. Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Инвестиционные аспекты инновационного роста: мировой опыт и российские перспективы. М.: ЛИБРОКОМ, 2009.
41. Ленчук Е.Б. Проблемы формирования институтов инновационного развития / формы и механизмы взаимодействия субъектов смешанной экономики / Под ред. Сильвестрова С.Н., Зельднера А.Г. М.: ИЭ РАН, 2009.
42. Ленчук Е.Б. Как ускорить процесс перевода российской экономики на рельсы инновационного развития // Наука. Инновации. Образование. 2010. Вып. 9.
43. Лобанова Е., Шелемина И. Госзаказы и контракты в системе государственного регулирования // Вопросы экономики. 1991. № 7.
44. Ломакина О.Б. Содержание понятия и правовые основы контракта купли-продажи // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2005. № 1.
45. Маршалл А. Принципы экономической науки. В 3-х т. М., 1993.
46. Мизес Л. Человеческая деятельность. М., 2000.

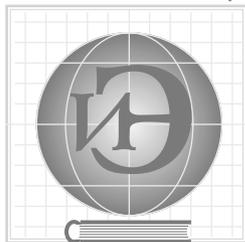
47. *Мизес Л.* Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: «Catalpa», 1994.
48. *Мизес Л.* Либерализм в классической традиции. М.: Начало-Пресс, 1995.
49. *Мильнер Б.З.* Итоги и уроки (о книге Дж. Стиглица «Глобализация: тревожные тенденции») // Вопросы экономики. 2003. № 9.
50. *Морозов Н.В.* Финансирование инноваций в условиях экономического кризиса // Сегодня и завтра российской экономики. 2009. № 30.
51. *Некителов А.Д.* Становление и функционирование экономических институтов: от «робинзонады» до рыночной экономики, основанной на индивидуальном производстве. М.: Экономистъ, 2006.
52. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
53. *Норт Д.* Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1, вып. 2.
54. *Патрон А.П.* Государственное хозяйствование и НТП: от постиндустриального общества к обществу информационной экономики // США—Канада: Экономика. Политика. Культура. 2001. № 10.
55. *Поланьи К.* Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги // THESIS. 1993. Т. 1, вып. 2.
56. *Порфирьев Б.Н.* Государственно-частное партнерство: понятие, типология и перспективы развития в сфере альтернативной энергетики / Государственно-частное партнерство в условиях кризиса / Материалы конференции. М.: ИЭ РАН, 2009.
57. *Радыгин А.Д., Энтов Р.М.* Институциональные компоненты экономического роста // Вопросы экономики. 2005. № 11.
58. *Радыгин А., Энтов Р.* Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств // Вопросы экономики. 2003. № 5.

59. Ревзина О.В. Соглашения государственно-частного партнерства «нового поколения» / Государственно-частное партнерство: практика; проблемы; перспективы / Под ред. Салихова Х.М., Зверева А.А. М.: Центр развития инфраструктурных проектов, 2011.
60. Рубинштейн А.Я. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». М.: ИЭ РАН, 2007.
61. Рубинштейн А.Я. «Группы и их интересы»: приглашение к дискуссии // Вопросы экономики. 2006. № 11.
62. Российская академия наук в цифрах: 2007. Стат. сб. М.: ИПРАН РАН, 2007.
63. Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. М.: Бином-Кнорус, 1999.
64. Сильвестров С.Н. Пятидесятилетие Евросоюза: от Общего рынка к социальной Европе // ЭКО. 2007. № 7.
65. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // Вопросы экономики. 2008. № 8.
66. Смотрицкая И.И. Концептуальные подходы к развитию института государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 4.
67. Смотрицкая И.И., Черных С. И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6.
68. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: ЛИБРОКОМ, 2009.
69. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.: Инфра-М, 1997.
70. Стиглиц Дж. Ю., Аткинсон Э.Б. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: АспектПресс, 1995.
71. Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение восточно-европейского капитала // Вопросы экономики. 1966. № 6.
72. Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики / Под ред. Зельднера А.Г. М.: Наука, 2006.

73. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.
74. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004.
75. Улюкаев А.В. Либерализм и политика переходного периода в современной России. М.: Евразия, 1995.
76. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003.
77. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2002.
78. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: 2005.
79. Фирон Х.Е., Линдеос М.Р. Управление снабжением и запасами. СПб.: Полиграфуслуги, 2006.
80. Ширяева Р.И. Государственная собственность в структуре государственно-частного партнерства / Статья в сборнике. М.: ИЭ РАН, 2009.
81. Ширяева Р.И. Проблемы защиты прав собственности в рамках ГЧП / Институты и механизмы функционирования ГЧП. М.: ИЭ РАН, 2010. С. 165–175.
82. Цяньшэн П., Ким В. Опыт китайских зон технико-экономического развития. СПб.: Изд. Университет, 2006.
83. Эрхард Л. Благополучие для всех. М.: Начало-Пресс. 1991.
84. Экономическая политика России: федеральный и региональные аспекты / Под ред. Ф.Ф. Рыбакова, Т.Е. Алпатов. СПб., 2002.
85. Экономическая безопасность России. Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Дело, 2005.
86. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. М., 1996.
87. Якобсон Л.И. Эффективность государственных закупок // Конкурсные торги. 2000–2001.
88. Ясин Е.Г. Государство и экономика на этапе модернизации. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

89. Эрхард Л. Благополучие для всех. М.: Начало-Пресс. 1991.
90. Public Procurement in the European Union. Commission Communication. Brussels, March 11, 1998.
91. Mises L. Kritik des Interventionalismus. 1927/ Darmstadt, 1976.
92. Moss S. An Economic Theory of Business Strategy: An Essay in Dynamics Without Equilibrium. Oxford, 1981.
93. Williamson O.E. Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implication. N.Y., 1975. UK Government Sustainable Procurement Action Plan, HM Government. London, 2006.
94. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
95. Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights // The American Economic Review. 1967. Vol. 57. No 2.
96. Alchian A., Demsetz H. The Property Right Paradigm. The Journal of Economic History, 1973. Vol. 33. No 1.
97. Anderson T. L. Hill The Evolution of Property Rights: A Study of the American West // Journal of Law and Economics. 1975.
98. Schlager E., Ostrom E. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis // Land Economics. Vol. 68. No 3 (Aug., 1992). P. 249–262.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

site: www.inecon.ru

Научное издание

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой

Дизайн серии *Валериус* В.Е.

Редактор *Пуцаева Л.Д.*

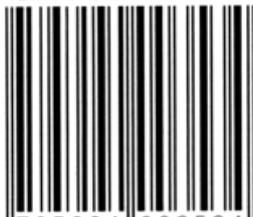
Компьютерная верстка *Куркина М.П.*

Подписано в печать 23.05.2012.

Заказ № 33. Тираж 500 экз. Объем 10,1 уч.-изд.л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0353-4



9 785994 003534