
РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 А.В. Подстигич

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

E-mail: tzeldner@gmail.com

Анализируются наиболее важные задачи современной практики государственно-частного партнерства, ориентированные на приоритеты модернизации регионального звена национальной экономики. Показываются значение региональных институтов в развитии партнерских отношений и, соответственно, роль партнерства в повышении эффективности деятельности таких институтов и в снижении рисков партнерских инвестиционных проектов.

Ключевые слова: институт развития, субъекты Федерации, инвестиционная и инновационная политика, государственно-частное партнерство, риски партнерских проектов.

Региональные институты развития как субъекты партнерских отношений

Утверждение приоритетов инновационной модернизации российской экономики наряду с курсом на децентрализацию полномочий и повышение роли субфедерального звена управления актуализирует вопрос о формировании и обеспечении эффективной деятельности так называемых “региональных институтов развития” (далее - РИР). В качестве РИР нами понимается широкий круг организаций, не имеющих пока единого общефедерального законодательного оформления, функционирующих на уровне субъектов Федерации (но не входящих в систему органов исполнительной власти) в целях активизации инвестиционных и инновационных процессов в региональном звене экономики.

Данные организации в соответствии со спецификой регионов могут обладать различным юридическим статусом (унитарного предприятия, коммерческой или некоммерческой организации), иметь особые цели и полномочия, обладать или не обладать собственными финансовыми ресурсами. В первом случае РИР от лица субъекта Федерации осуществляют софинансирование инвестиционных проектов; во втором случае в преимущественной мере концентрируются на посреднических, консультационно-информационных функциях (функция “Одного окна”), а также осуществляют деятельность по сопровождению проектов, включая и проекты, реализуемые на принципах ГЧП¹.

Основные виды действующих РИР и направления их деятельности представлены в таблице.

Как показывает таблица, упомянутые в ней институты развития имеют самые различные на-

правления деятельности. Вместе с ним однако всех их характеризуют общие отличительные черты, и одна из них - активное “включение” в систему отношений государственно-частного партнерства (ГЧП). Эта ситуация закономерно интегрирует практику ГЧП в круг основных направлений и инструментов деятельности РИР, в том числе и специально ориентированных на то, чтобы сделать партнерство одним из значимых факторов социально-экономического развития субъектов Федерации. Более того, по нашему мнению, только активное соучастие со стороны РИР может обеспечить различным программам и инвестиционным проектам, нацеленным на комплексное социально-экономическое развитие территории, необходимую поддержку за счет механизмов ГЧП.

Однако в настоящее время потенциально весьма продуктивный симбиоз “партнерские отношения - региональные институты развития” не получает достаточного распространения. Это происходит как из-за преимущественно стихийного процесса формирования таких институтов на местах, так и вследствие общих, весьма типичных препятствий к развитию ГЧП на региональном уровне (правовая неурегулированность, отсутствие достаточных финансовых ресурсов, дефицит управленческих кадров и пр.).

Между тем на субфедеральном уровне важность отношений ГЧП состоит в том, что они не только расширяют ресурсные (прежде всего, финансовые) источники регионального развития, не только образуют собой важный механизм согласования интересов частного и публичного секторов экономики, но и формируют одну из наиболее

**Реализованные варианты региональных институтов развития
в субъектах Российской Федерации**

Тип института развития	Примеры реализации
<i>Регулятивно-посреднические институты</i>	Агентство регионального развития (Калужская область); Агентство инвестиционного развития (Ростовская область); Агентство экономического развития (Краснодарский край); Агентство инвестиционного развития (Республика Татарстан); Управляющая компания инвестиционного и инновационного развития (Ставропольский край)
<i>Региональные финансовые институты</i>	Фонды (корпорации) развития (Калужская область); предполагается создание Корпорации развития Московской и Мурманской области Венчурные фонды: а) действующие в качестве местных операторов ОАО "Российская венчурная компания"; б) независимые государственные, государственно-частные и частные региональные венчурные фонды (Москва)
<i>Институты регионального экономического зонирования</i>	"Особые экономические зоны регионального уровня" (Липецкая область), "Промышленные округа" (Московская область), "Индустриальные парки" (Калужская область, Татарстан)
<i>Целевые институты:</i> - содействия инновационной деятельности	Бизнес-инкубаторы, промышленные зоны (Москва, Владимирская, Нижегородская область); Образовательно-инновационные и научно-образовательные центры (Томская область, Новосибирская область)
- содействия внешнеэкономической деятельности	Как правило, данная функция дополнительно осуществляется региональными фондами поддержки малого и среднего предпринимательства
- содействия развитию малого и среднего предпринимательства	Фонды поддержки, формально действующие более чем в 60 субъектах Федерации
- региональные ипотечные фонды	Имеются в более чем 30 субъектах Федерации

Источник. Составлено автором на основе данных с сайтов администраций субъектов Российской Федерации.

важных и необходимых институциональных предпосылок инновационной модернизации экономики. Такой подход опирается на следующие аргументы, подчеркивающие значимость ГЧП как одного из инструментов политики модернизации.

Во-первых, при всей важности приоритетов модернизации государство, в частности и в лице субъектов Федерации, не должно принимать на себя ключевые инвестиционные и инновационные решения вместо основных субъектов экономической деятельности, поскольку нет гарантий того, что административно выбранные и поддержанные инновационные проекты в итоге окажутся и наиболее эффективными в практике хозяйствования.

Во-вторых, в условиях приоритета задач инновационной модернизации главная задача государства состоит не в том, чтобы развивать и тем более "содержать" за бюджетный счет все базовые отрасли промышленности, а в том, чтобы органично вписать национальную экономику, ее наиболее динамично развивающиеся, инновационно наиболее перспективные и конкурентоспособные звенья в систему мирохозяйственных связей. В этой связи государству на всех уровнях управления необходимо сосредоточиться не только на подпитке инновационного процесса на всех его стадиях, но

и во все больших масштабах - на институционально-структурных реформах, обеспечивающих конкурентную среду и поощряющих всех субъектов хозяйствования к инновационному развитию. В современных условиях с практикой ГЧП в деятельности региональных институтов развития связано несколько "пластов" институционального обеспечения модернизации регионального звена российской экономики².

Прежде всего, осуществляемый ныне переход к преимущественному значению программно-целевых методов финансирования социально-экономического развития российских регионов будет означать усиление роли всех институтов развития. Это касается тесного взаимодействия таких институтов федерального и регионального уровня, а также их согласованного участия в практике ГЧП, которая чаще всего выступает для них наиболее результативной формой деятельности. "Должное" участие региона и муниципалитета в названных программах - мощный рычаг привлечения частных инвестиций, а также становления эффективных систем менеджмента. В настоящее время это, прежде всего, проекты, реализуемые в рамках системы федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной

программы, в проектах Инвестиционного фонда РФ, Фонда прямых инвестиций и пр.

Далее, использование ГЧП позволяет существенно укрепить не только финансово-экономическую, но и институционально-организационную базу стратегического планирования в регионах. Стратегическое планирование, определяющее цели и инструменты деятельности институтов развития (а вне развернутой практики стратегического планирования такие институты в принципе малоэффективны), можно реализовать только через согласование ключевых долговременных интересов бизнеса и территорий, где они осуществляют свою предпринимательскую, инвестиционную и инновационную деятельность³.

Проведенный нами анализ убеждает: в тех субъектах Федерации, где РИР наиболее активны, действуют неформально, складываются и наиболее продуктивные формы ГЧП. Именно в этих регионах партнерство становится важным рычагом стратегического управления развитием территории, а законодательство по ГЧП не обозначается чисто номинально, а на деле подкрепляется необходимым объемом методических и информационных материалов.

В последнее время в субъектах Федерации получает распространение такой специфический вид РИР, как региональные центры государственно-частного партнерства (РЦ ГЧП), в деятельности которых практика партнерских отношений на региональном уровне получает важное институциональное закрепление. Данный опыт еще практически не получил достаточного научного анализа и обобщения⁴.

Прежде всего, РЦ ГЧП создаются для аккумуляции портфеля партнерских инвестиционных проектов, для организации оперативного взаимодействия региональных, федеральных органов власти, бизнес-структур и финансовых институтов, а также для совершенствования методологии проектного управления на уровне региона. Создание РЦ ГЧП позволяет субъекту Федерации выступать в качестве квалифицированного “заказчика” и “менеджера” по проектам инвестиционного партнерства. Центры в рамках своего участия в системе регионального стратегического планирования позволяют более аргументированно определять приоритетные проекты ГЧП и связанные с ними риски, оценивать возможности привлечения внебюджетных средств и использовать наиболее эффективные

инструменты проектного финансирования⁵, подбирать независимых экспертов и консультантов, а также обеспечивать координацию и контроль действий всех участников таких проектов.

Пути совершенствования правового регулирования ГЧП в регионах

Как уже было отмечено выше, в настоящее время развитие практики ГЧП в субъектах Федерации, в том числе с активным привлечением региональных институтов развития, сдерживается рядом факторов, ключевое место среди которых принадлежит неурегулированности правовой базы как практики ГЧП, так и статуса самих региональных институтов развития. В настоящее время все регионы России, несмотря на активное “собственное” законодотворчество в данной сфере⁶, выступают за принятие единого федерального закона по ГЧП, поскольку для сохранения единого экономического пространства страны важно, чтобы во всех регионах ключевые слагаемые практики ГЧП регулировались единообразно и получали необходимую поддержку.

В частности, только на основе принятия федерального закона можно преодолеть такие препятствия к развитию рынка ГЧП-проектов, как несогласованность с нормами бюджетного и налогового законодательства, законодательства по государственным и муниципальным закупкам, отсутствие необходимой институциональной, вертикально интегрированной инфраструктуры управления такими проектами, отсутствие или недостаточное развитие многих экономических и финансовых инструментов, свойственных практике ГЧП (особых экономических зон регионального значения, региональных фондов или корпораций развития, а также региональных инвестиционных и венчурных фондов и др.).

Работа в данном направлении в принципе уже ведется. Летом 2012 г. Минэкономразвития РФ обнародовало очередной проект названного выше федерального закона. Законопроект впервые в нашей законодательной практике дает четкое определение ГЧП, проектов ГЧП, возможных форм реализации этих проектов и пр.⁷ Документ устанавливает принципы, порядок и условия взаимодействия публичного и частного партнеров при заключении и исполнении соглашений о ГЧП. Принципиально важно, что законопроект последовательно утверждает конкурсный порядок отбора и утверждения проектов ГЧП.

Законопроект определяет существенные условия соглашения о ГЧП, а также наиболее важные гарантии прав и законных интересов частного и публичного партнеров. Эти нормы во многом защищают частного партнера от неблагоприятного изменения законодательства, что расширяет возможности частного партнера для привлечения как собственного, так и заемного финансирования для реализации проекта. При этом за публичным партнером закреплены полномочия контроля деятельности частного партнера относительно соблюдения условий соглашения о ГЧП, в частности, за исполнением обязательств по соблюдению сроков создания (реконструкции, модернизации) объекта, объема инвестиций, по техническому обслуживанию и эксплуатации. Законопроект существенно ограничивает один из наиболее значимых ныне факторов риска при реализации проектов ГЧП, так как предусматривает возможность получения земельного участка под реализацию инвестиционного проекта уже на основе заключенного соглашения о ГЧП, т.е. без проведения дополнительного конкурса или аукциона.

В отсутствие целевого федерального закона правовой основой практики ГЧП (за исключением отмеченных выше особых форм отношений государства и бизнеса) выступали и выступают соответствующие законодательные акты субъектов Федерации. Качество этих нормативно-правовых документов оценивается экспертами в большинстве случаев как посредственное. Так, из этих документов видно, что в субъектах Федерации пока нет исчерпывающего сложившегося в мировой практике понимания ГЧП как совокупности различных систем хозяйственных отношений. Одной из наиболее заметных черт региональных законов является смешение различных форм взаимодействия между государством и бизнесом в понятии ГЧП. Кроме того, анализ региональных законодательных актов показывает, что зачастую к ГЧП они причисляют такие формы хозяйственных отношений, которые, напротив, нельзя отнести к практике ГЧП в соответствии с критериями, подтвержденными международным опытом⁸.

Такое избыточное многообразие может быть устранено только принятием целевого федерального закона по ГЧП. Однако приходится признать, что названный выше законопроект не отвечает в полной мере всем названным требованиям. Так, документ четко не регулирует вопрос о разгра-

ничении полномочий Федерации и ее субъектов по регулированию практики ГЧП, в частности, в контексте возможности субъектов Федерации использовать те формы ГЧП, которые не перечислены в федеральном законе, но реально востребованы условиями социально-экономического развития в данном регионе. Не прописаны в законопроекте такие важные моменты, как особая роль в партнерстве федеральных и региональных институтов развития, специфика партнерских отношений в инновационной сфере и пр.

На федеральном уровне также целесообразно принять меры по совершенствованию институциональной основы ГЧП, в частности, в направлении конкретизации и межведомственной оптимизации функций исполнительной власти в сфере развития ГЧП. В том числе следует, на наш взгляд, рассмотреть целесообразность создания специального федерального органа - Федерального агентства по вопросам ГЧП, а также ряда новых финансовых институтов, обеспечивающих соинвестирование и гарантирование частных инвестиций (например, Агентство по гарантированию инвестиций), независимых организаций, осуществляющих экспертизу и консалтинг в сфере ГЧП и т.д. Необходимо разработать единую (но допускающую некую региональную адаптацию) методику оценки целесообразности реализации инвестиционных проектов на основе принципов ГЧП; на ее основе определить в каждом субъекте Федерации перечень приоритетных проектов, реализация которых наиболее целесообразна именно с использованием ГЧП.

¹ По данным федерального портала "ГЧП инфо", в России в настоящее время реализуется около 300 крупных проектов ГЧП, а общий потенциал российского рынка инвестиционных проектов ГЧП составляет примерно 8 трлн. руб., т.е. от 500 до 1600 проектов, исходя из средней стоимости проекта от 5 до 15 млрд. руб.

² Лукьянова К.А. Формирование и функционирование механизма государственно-частного партнерства: научно-теоретические и практические аспекты // Лизинг. 2011. № 2. С. 26-33.

³ В этом смысле мы считаем неоправданным положение о том, что ГЧП есть механизм согласования интересов бизнеса и власти. Власть любого уровня (если, конечно, речь идет о подлинно демократическом государстве) не является носителем самостоятельной системы интересов, а отражает и защищает ключевые интересы территории и проживающего на ней населения.

⁴ См.: Воротников А.М. Создание и организация деятельности региональных центров государственно-

частного партнерства как институтов управления привлечением инвестиций в региональную экономику // Местное самоуправление в Российской Федерации. 2010. № 1-3. С. 60-66; *Его же*. Региональные центры ГЧП - новые возможности развития // Бюджет. 2009. Июль. С. 62-65; *Его же*. Организация деятельности региональных центров государственно-частного партнерства как институтов управления привлечением инвестиций в региональную экономику // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 3. С. 65-69.

⁵ *Иванова А., Митина И.* Финансирование ГЧП-проектов: какой инструмент выбрать? // Рынок ценных бумаг. 2012. № 5. С. 10-14.

⁶ Всего принято около 60 региональных законов по ГЧП в разной интерпретации.

⁷ Согласно законопроекту, ГЧП - это "долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и

частного партнеров, направленное на реализацию проектов ГЧП, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов". Объектом таких проектов может стать любое имущество: инфраструктура, транспорт, ЖКХ и электроэнергетика, больницы, туристические и прочие объекты.

⁸ Это участие государства (в лице субъекта Федерации) в уставных капиталах юридических лиц (Московская, Ярославская, Саратовская, Ростовская области, Республика Ингушетия); предоставление налоговых льгот (Забайкальский край, Брянская область); заключение контрактов на государственный заказ (Кировская и Челябинская области); создание особых экономических зон (законы Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай) и пр.

Поступила в редакцию 02.08.2012 г.