

# **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ АСПЕКТЕ**

Кузьмин Е.А.  
ФГБОУ ВПО «УрГЭУ»  
г. Екатеринбург, Россия

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

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

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

Механизм концессии предполагает, что по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным

соглашением) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Законом также устанавливаются объекты, которые могут выступать в предметом концессионных соглашений:

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

2) объекты железнодорожного транспорта;

3) объекты трубопроводного транспорта;

4) морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;

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

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

7) объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

8) гидротехнические сооружения;

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

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

11) метрополитен и другой транспорт общего пользования;

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

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

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

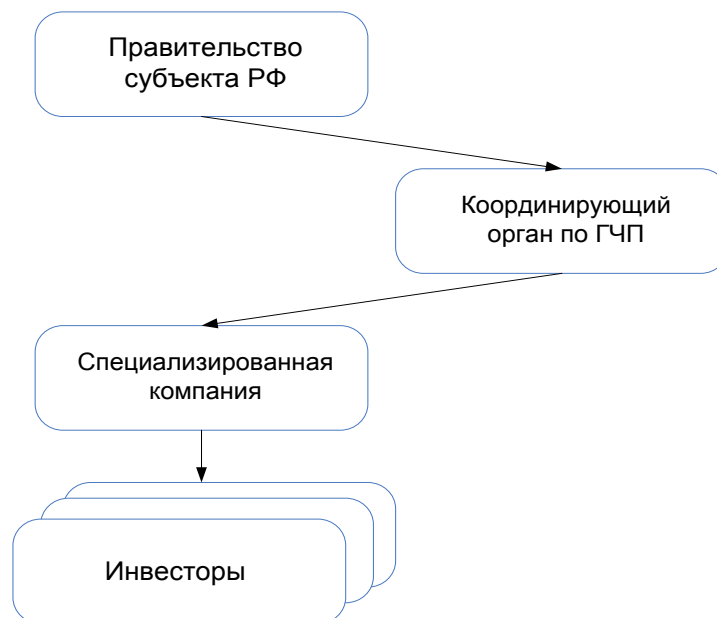


Рисунок 1 – Организационная схема реализации ГЧП-проектов на уровне субъекта

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

– заключение только концессионных соглашений (ст. 11 Закона Саратовской области от 28.06.2007 № 116-ЗСО);

– заключение и исполнение соглашений, в том числе концессионных (п. 1 ст. 4 Закона г. Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100, п. 1 ст. 4 Закона Республики Дагестан от 01.02.2008 № 5, п. 1 ст. 4 Закона Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-РЗ);

– не только заключение договоров (контрактов) о сотрудничестве, управлении компанией, реализации, лизинговых договоров, договоров об уступке (концессии), но и создание смешанных компаний или присоединение государственных образований и частных партнеров к существующей

компании (Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на 2006 - 2010 гг. и на период до 2015 г., одобренная Постановлением Правительства Республики Коми от 27.03.2006 № 45).

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

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

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

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

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

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

Несколько в ином виде сформирована институциональная структура в одном из крупнейших промышленных центров – Свердловской области. Законом Свердловской области «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве» [3] устанавливаются только 4 формы, притом, что в качестве основной выбрана форма комплексных инвестиционных проектов. Состав форм отражает особенности развития региона, и необходимость реализации исключительных мер:

- 1) в форме участия в реализации комплексных инвестиционных проектов на условиях соглашений о реализации комплексных инвестиционных проектов;
- 2) в форме участия в концессионных соглашениях;

3) в форме участия в уставных капиталах открытых акционерных обществ на условиях договоров и соглашений, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

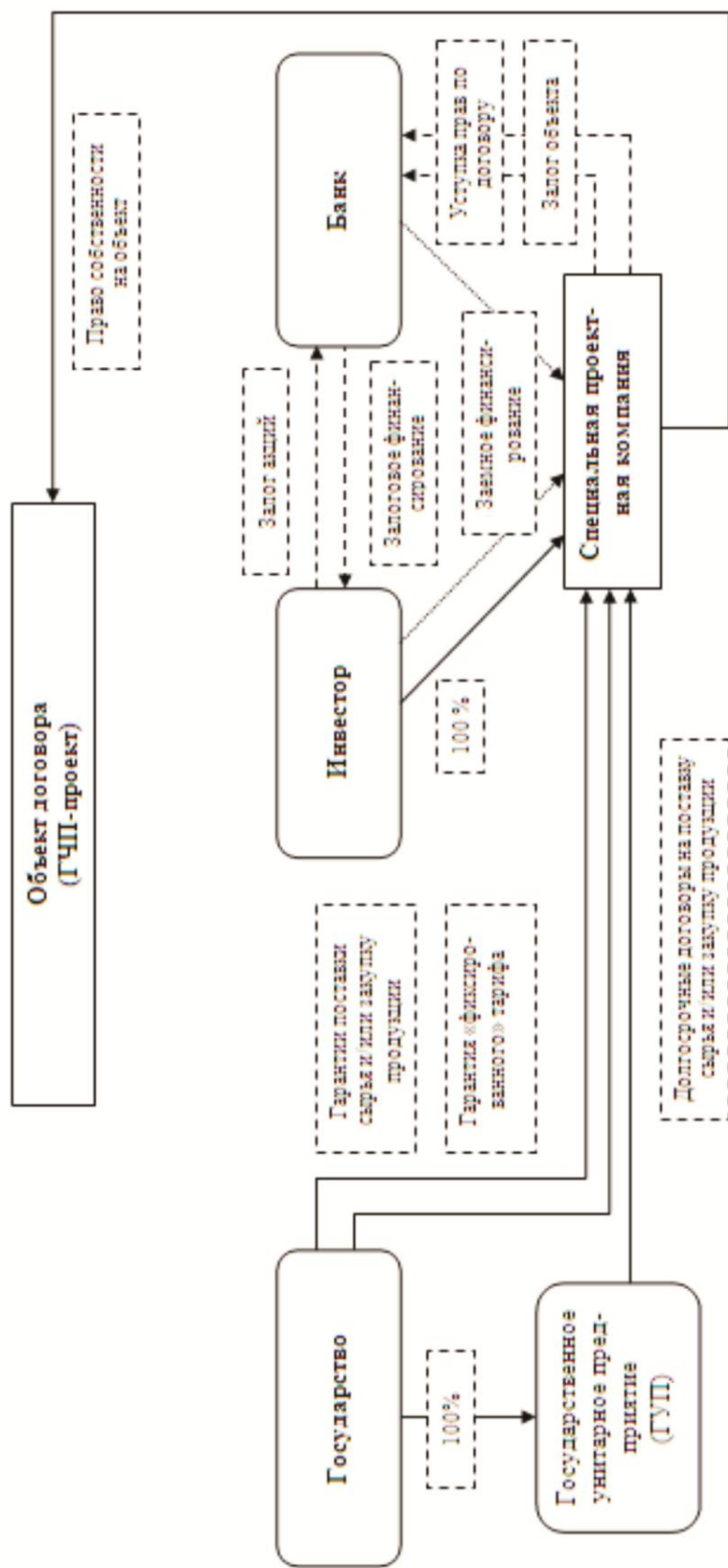


Рисунок 2 – Экономико-правовая схема реализации ГЧП-проектов через форму простой концессии

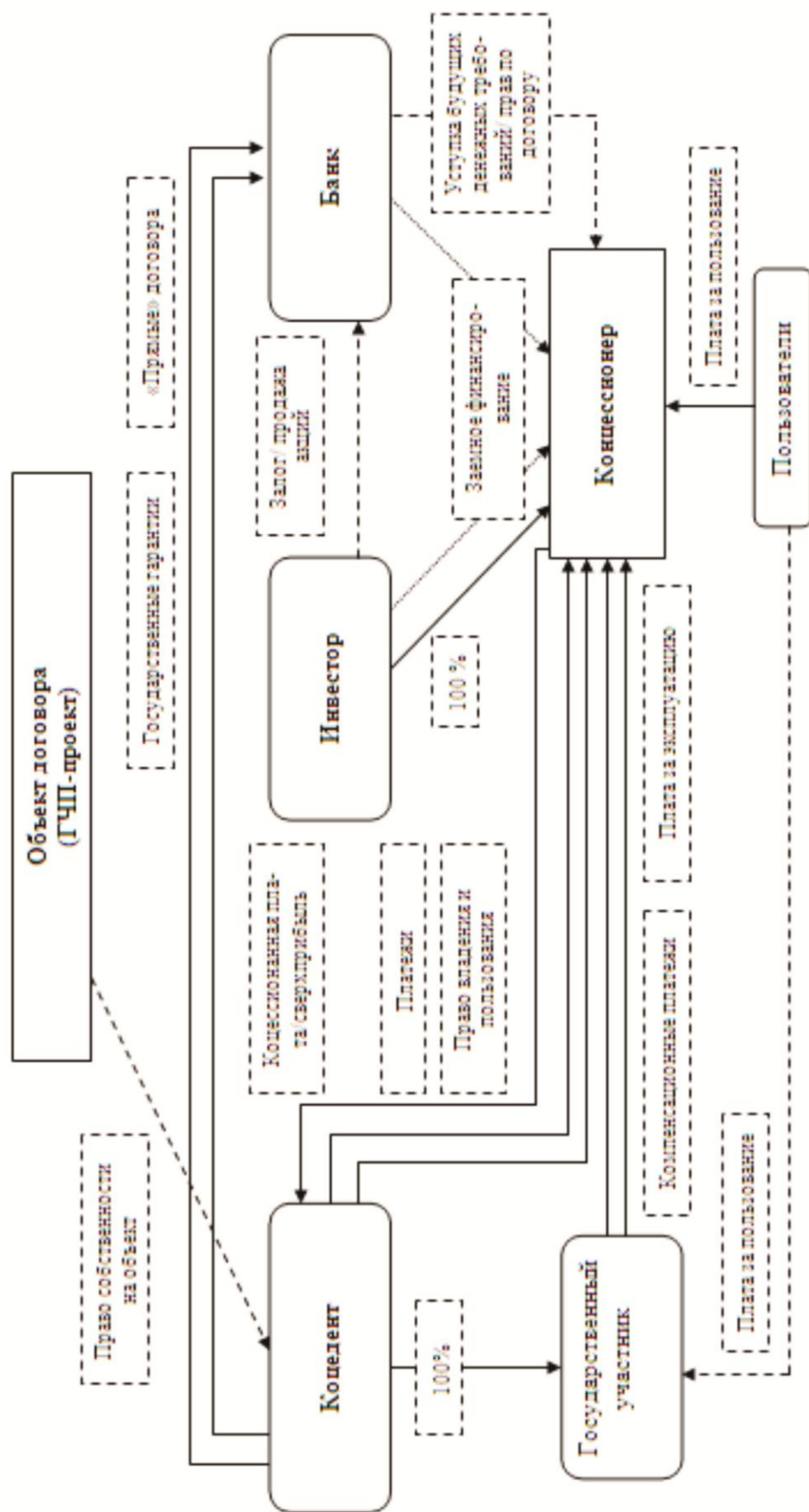


Рисунок 3 – Экономико-правовая схема реализации ГЧП-проектов через форму концессии

4) в иных формах участия в государственно-частном партнерстве на условиях договоров и соглашений, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

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

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

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

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

Таким образом, институциональные особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в России основаны на децентрализованном характере определения форм и моделей практического осуществления проектов, разграничением объектов и предметов заключения



договор, приоритетным выбором в качестве формы государственно-частного партнерства – форму концессионного соглашения.

[\*] – Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 11–12-66006а/У

Литература:

1. Федеральный закон от 21.07.2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3126.
2. Закон Московской области от 08.06.2011 г. N 80/2011-ОЗ «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве» // «Ежедневные Новости. Подмосковье», № 104, 15.06.2011 г.
3. Областной закон от 23.05.2011 г. N 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве» // «Собрание законодательства Свердловской области», 03.08.2011 г., N 5-4 (2011), ст. 777.