

**Е.В. ГООСЕН**, к.э.н., доцент,  
ФГБОУ ВПО Кемеровский государственный университет

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

*Статья посвящена изучению региональных различий института ГЧП в России. Анализ проведен на примере Сибирского федерального округа на основе данных сайта ГЧП-инфо, материалов региональных администраций и социологического опроса. Автор приходит к выводу о том, что нормативная составляющая института ГЧП в СФО очень дифференцирована и не совпадает с реальными потребностями регионов в законодательном регулировании механизмов взаимодействия власти и бизнеса в этой сфере. В этих условиях региональное законодательство не может являться институциональной основой ГЧП. В современных условиях в России требуется принятие специального федерального законодательства о ГЧП. Он должен дать легальное определение государственно-частного партнерства, определить его основные принципы, формы и механизмы, предусмотреть необходимые гарантии инвесторам, разработать формы дополнительной государственной поддержки ГЧП проектов. В основе статьи лежит, проведенное автором в рамках регионального гранта РГНФ «Методология и методика оценки готовности регионов к внедрению инновационных проектов ГЧП» - 11-12-42001.*

**Ключевые слова:** институт государственно-частного партнерства, региональная дифференциация.

Наша страна вступает в новый этап своего развития и берет курс на всеобъемлющую модернизацию, переход на инновационный путь развития. В ближайшие годы Россия должна будет создать механизм постоянного внутреннего обновления своего общества и динамичную экономическую модель, способную отвечать на новые вызовы и обеспечивать высокий уровень жизни граждан страны. Еще никогда Россия не ставила перед собой столь амбициозную и ответственную цель. В современных условиях обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны и региона, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без тесного сотрудничества федеральных, региональных и

муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Государство по-прежнему будет играть ведущую роль в создании условий для развития России, но в этот раз, чтобы добиться успеха, оно должно будет тесно сотрудничать с бизнесом и институтами гражданского общества. Признанной во всем мире формой такого способа взаимодействия выступает государственно-частное партнерство.

На сегодняшний день, по данным федерального портала «ГЧП-инфо», в России реализуется более 300 проектов. Это очень небольшая цифра по масштабам России. По оценкам П. Селезнева, председателя Комитета по частно-государственному партнерству Ассоциации менеджеров России, потенциал российского рынка ГЧП составляет 8 трлн. руб. при этом число проектов в ближайшее время должно возрасти до 1600 проектов при средней стоимости проекта в 15 млрд. или 5 млрд<sup>1</sup>. руб. По мнению экспертов, основная причина небольшого количества проектов в России - несовершенство действующего российского законодательства ГЧП.

Действительно, Россия пока не может похвастаться идеально работающим институтом государственно-частного партнерства. В стране не сложилась наработанная практика реализации ГЧП проектов, отсутствует единая государственная политика в области государственно-частного партнерства, не существует адекватной законодательной базы, все это повышает риски инвесторов и делает такие проекты очень дорогими и рискованными. Серьезной проблемой является региональная дифференциация института ГЧП.

Государственно-частные партнерства – это довольно новый институт. Он появился в начале 1990-х годов в Европе как новый инструмент участия государства в рыночной эко-

<sup>1</sup> Березина Е. Дождались... //Российская Бизнес-газета (Государственно-частное партнерство). 2012. 3 июня. №853 (24). URL: <http://www.rg.ru/2012/07/03/zakon.html> (дата обращения 22.10.2012)

номике и альтернатива приватизации. Новизна института объясняет отсутствие глубоко проработанной методологии его исследования и опоры на сравнительный анализ правовых и конкретно-экономических особенностей механизмов ГЧП. Среди исследований, посвященных ГЧП, наиболее авторитетными являются работы С. Nuxham, R.J.Bennet and G. Krebs 1994, J. Sellgren 1990, E. Osborne 2003, S. Stern and D. Harding, 2005, J. Broadbent and J. Leughlin 2003, E. Klijn and G. Teisman 2000 & 2005, G. Hodge and C. Greve 2007, E.R. Yescombe 2007 и др.

В рамках зарубежных исследований ГЧП можно выделить несколько концептуальных подходов. Они различаются пониманием роли и места ГЧП в современной рыночной экономике:

- ГЧП в широком смысле слова, когда под государственно-частным партнерством понимаются любые формы сотрудничества бизнеса и государства, включая благотворительность, корпоративную социальную ответственность и т.д.

- ГЧП как организационная структура и инструмент «нового государственного управления» (Y. Van Ham and H. Koppen-jan 2001, J. Broadbent and R. Leughlin 2003). В рамках этого подхода ГЧП предстает как инструмент государственного регулирования и альтернатива приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. В этих исследованиях основной акцент делается на поиск эффективных организационных схем и способов финансирования проектов, использующих механизмы ГЧП.

- ГЧП как «игра слов» (E. S. Savas 2000, M. Gibelman and H. Delmone, 1983). Этот подход близок предыдущему, однако авторы подчеркивают не положительные, а отрицательные стороны и риски ГЧП. Они полагают, что ГЧП – это просто завуалированная форма приватизации объектов публичного сектора со всеми ее недостатками и проблемами.

- ГЧП как инструмент национального, международного, регионального, городского и муниципального экономического и социального развития, преодоления экономического кризиса (World Bank 1999, S. Agere 2000).

Первые работы методологического плана, пытающиеся построить институциональные модели, появились в 2009-2010 гг. Они используют агентские модели институционального анализа и опираются на подход О.

Уильямсона (Williamson, 1975). Однако для анализа института ГЧП в данной работе мы будем опираться на подход Д. Норта, который понимает институт как правила игры, включающие в себя формальные нормы, неформальные правила и механизм правоприменения<sup>2</sup>.

В России первые модели ГЧП появились в начале 2000-х годов. Поэтому работ, посвященных анализу ГЧП, немного. В первую очередь можно назвать исследования В.Г. Варнавского[20; 21], М.А., Дерябиной[24], Н.Д. Холодной[35], А.Е. Чириковой, Н.Ю. Лапиной, Л.С. Шиловой, С.В. Шишкина[19], М.Я. Миркина и др.

Политико-правовые аспекты государственно-частного партнерства в России нашли свое освещение в работах М.В. Вилисова, С.С. Сулакшина, Е.А. Хрустальной, В.И. Якунина. С некоторыми оговорками можно сказать, что российские исследования ГЧП ведутся с позиций подхода «нового государственного управления».

Основные направления исследования ГЧП в России представлены:

- систематизацией опыта зарубежных стран (часто поверхностной и некритической);
- аналитическими обзорами российской и зарубежной практики;

- социологическими опросами, направленными на выявление преимуществ и недостатков практической реализации тех или иных моделей ГЧП, которые анализируют структуры мотиваций, которые позволят вовлечь бизнес в программы ГЧП и потенциальных рисков для реализации программ ГЧП, вытекающих из социального и институционального контекстов России;

- разработкой методик заключения контрактов ГЧП в отдельных сферах и отраслях экономики, алгоритмов оценки эффективности отдельных проектов.

В 2007-2010 годах появились первые аналитические обзоры, пытающиеся выявить особенности реализации механизмов ГЧП на региональном уровне. Глубокие институциональные исследования региональных проектов ГЧП автору не известны.

Все, выше сказанное, позволяет сделать вывод, что изучение, анализ региональных

<sup>2</sup> Институты, институциональные изменения и функционирование экономики \ Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; под. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

аспектов развития с использованием институционального подхода и экономико-правового анализа является новым и перспективным направлением изучения ГЧП как в России, так и за рубежом.

Цель данной статьи – изучение причин и факторов, вызывающих дифференциацию и института ГЧП России, анализ возможных последствий. Для реализации этой цели автором была проанализирована и обобщена информация об уровне развития ГЧП проектов и уровне

развития института ГЧП в Сибирском федеральном округе, который одним из лидеров в этой области, наряду с Центральным, Приволжским и Уральским федеральными округами (см. таблицу 1). Также был проведен опрос юристов – специалистов в области ГЧП и инвестиционной политики, а также представителей четырех субъектов федерации (Кемеровской, Новосибирской, Томской областей и Красноярского края).

Таблица 1

Количество ГЧП проектов в федеральных округах России (сер 2012 г.)

	ДФО	ПФО	СЗФО	СКФО	СФО	УФО	ЦФО	ЮФО	Всего
Всего проектов	19	36	46	9	103	25	62	14	314
из них: ГЧП	13	25	36	7	41	19	46	10	197
Квази-ГЧП	6	11	10	2	62	6	16	4	117
Процент ГЧП проектов в округе от общего числа ГЧП проектов в РФ	66,1%	111,5%	114,6%	22,9%	332,8%	88,0%	119,7%	44,5%	100%

Источник: расчеты автора на основе данных сайта ГЧП-Инфо. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.pppi.ru>. (дата обращения 20.12.2012).

Институт ГЧП - важнейший элемент институциональной среды современной рыночной экономики. Он включает в себя нормы права (законодательство о ГЧП всех уровней), определяющие перспективные направления, формы и механизмы реализации ГЧП, регулирующие права и обязанности государства, бизнеса и других участников проектов, правоприменительную практику, неформальные правила и процедуры, которые формируют ожидания у заинтересованных сторон, снижают риски, обеспечивают права, помогают их реализовать и защитить в ходе реализации проектов. Эффективное законодательство лежит в основе института ГЧП.

Проблемы эффективности института ГЧП анализируют в основном юристы. В экономической литературе с целью выделения наиболее существенных элементов института ГЧП, определяющих его эффективность, используют такое понятие, как институциональ-

ный потенциал ГЧП. Он включают в себя следующие элементы:

- границы института ГЧП, включающее в себя его легитимное определение, круг субъектов и распределение между ними прав и рисков;
- перечень допустимых форм взаимодействия бизнеса и власти в рамках проектов ГЧП;
- механизмы разработки проектов и заключения соглашений;
- способы разрешения конфликтов и механизмы защиты и обеспечения прав основных участников проектов;
- способы государственной поддержки инвестиционных проектов в форме ГЧП.

Как правило, считается, что институциональный потенциал тем выше, чем лучше в законодательстве проработаны данные элемен-

ты<sup>3</sup>.

В России нет специального комплексного законодательства регулирующего отношения между властью и бизнесом в рамках ГЧП. Среди форм ГЧП законодательством Российской Федерации определена концессия в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Сейчас идет разработка федерального закона о ГЧП<sup>4</sup>.

По мнению специалистов отсутствие специального федерального законодательства о ГЧП в России определяется рядом факторов:

- стремлением в рамках рыночных реформ максимально сузить сферу вмешательства государства в экономические процессы;
- наличием серьезных социально-экономических, институциональных и культурных различий между регионами;
- стремлением развить рынок института ГЧП, способный с помощью предложения норм «снизу» обеспечить формирование института ГЧП, максимально соответствующего потребностям регионов и отражающего пожеланиям региональных властей и бизнеса<sup>5</sup>.

На самом деле необходимость региональных различий в содержании институт ГЧП в России диктуется объективными причинами. Различия российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни очень велики. Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слаборазвитые республики и «старо-промышленные регионы» тщательно сохраня-

ющие старые методы управления экономикой. Это неизбежно порождает различия в количестве ГЧП проектов в регионах и уровне развития института ГЧП, несовпадение в представлениях о месте и функциях ГЧП в региональной экономике, различия в степени востребованности форм ГЧП и несовпадения в ожиданиях участников от реализации ГЧП проектов.

Однако, отсутствие комплексного федерального законодательства, регулирующего отношения в рамках ГЧП, порождает массу вопросов. Серьезной проблемой является неопределенность понятия ГЧП и отсутствие сколько-нибудь достоверной информации о количестве и структуре ГЧП проектов в регионах<sup>6</sup>.

В настоящее время законы о ГЧП приняты в 63 из 83 трех субъектах федерации (см. таблицу 1).

Так если за период 2006-2009 годы было принято всего 15 законов, то в 2010 году – 23, в 2011 году – 20, в первой половине 2012 – 6. Первые законы о ГЧП были приняты в Санкт-Петербурге (СЗФО) и Республике Мордовии (ПФО) в 2006 году. (Подробнее см. таблицу 1)

Специалисты в области ГЧП отмечают, что региональное законодательство имеет ряд серьезных недостатков. Среди них:

- не усматривается единое понимание государственно-частного партнерства,
- не во всех законах предусмотрены конкретные формы ГЧП,
- нет механизма отграничения ГЧП-соглашений от других видов контрактов с участием государственного сектора (прежде всего, от государственных контрактов, заключаемых в рамках законодательства о государственных закупках).
- нет механизмов поддержки инвестиционных проектов ГЧП
- российские и зарубежные инвесторы не проявляют доверия к региональным нормативным актам, принятие которых прямо не предусмотрено федеральным законом<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Сакацумэ Т., Кирмичу А. На пути к более эффективному анализу условий функционирования государственно-частных партнерств. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit112r\\_full.pdf/](http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit112r_full.pdf/) (дата обращения 12.12.2012).

<sup>4</sup> Информацию о федеральном законодательстве, регулирующем ГЧП см.: Аннотации к актам федерального законодательства, регулирующим ГЧП в РФ (Справочно-аналитические материалы). М., 2012. - [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ucates.ru/files/UCATES\\_perechen\\_federalnih\\_NPA\\_anotacii\\_website.pdf](http://www.ucates.ru/files/UCATES_perechen_federalnih_NPA_anotacii_website.pdf). (дата обращения 12.12.2012).

<sup>5</sup> Левин И. Федеральное законодательство о ГЧП: вызовы и роль национальной специфики. [Электронный ресурс]. – URL: <http://lexpro.ru/analytics/view/851/> (дата обращения 12.12.2012).

<sup>6</sup> Информацию о ГЧП проектов можно найти на сайте Министерства регионального развития РФ, сайтах региональных администраций, сайте «ГЧП-инфо», Сайте Государственно-частное партнерство в России. Однако данные о проектах различаются в разы.

<sup>7</sup> Левин И. Указ. Соч.

Таблица 2

## Уровень развития регионального законодательства о ГЧП в субъектах федерации (сер. 2012г)

Округ	Количество субъектов в округе	Количество субъектов, принявших закон о ГЧП	Доля субъектов, принявших закон о ГЧП
ЦФО	18	9	50%
СЗФО	11	11	100%
ЮФО	6	6	100%
СКФО	7	6	86%
ПФО	14	11	79%
УФО	6	5	83%
СФО	12	11	92%
ДВФО	9	4	44%
Всего в РФ	83	63	75,9%

Источник: расчеты автора на основе данных сайта ГЧП-Инфо. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.ppri.ru>. (дата обращения 20.12.2012).

Все выше сказанное позволяет сделать вывод, что региональное законодательство в отсутствие федерального регулирования не может являться институциональной основой ГЧП. С другой, при принятии федерального закона должны быть учтены все те достижения и проблемы, которые есть в современном региональном законодательстве о ГЧП. Также необходимо учесть различия и специфику российских регионов.

Анализ региональной практики показал, что ГЧП проекты крайне неравномерно развиваются в регионах, входящих в состав СФО. Если брать общее количество проектов, лидерами являются Кемеровская область (29 проектов), Иркутская область (16 проектов), Алтайский край (14 проектов). Цифры, показывающие активность регионов в реализации проектов с участием власти и бизнеса, приведены в таблице 2.

Однако если внимательно посмотреть на структуру проектов, можно увидеть, что не все они могут быть отнесены к ГЧП. Большая часть проектов – это инфраструктурные проекты, полностью финансируемые за счет федерального и регионального бюджета. В таблице 3 приведены данные на основе информации, предоставленной администрациями региона. Более детальный анализ проектов показывает, что доля ГЧП проектов еще ниже. Это связано с тем, что администрации регионов часто к ГЧП проектам относят инфраструктурные проекты, реализуемые на основе государственного заказа, в рамках социально-экономических со-

глашений, федеральные и целевые программы. Одни и те же проекты могут проходить и как отдельный проект, и как проект ГЧП в рамках программ развития инновационных кластеров, особых экономических зон и т.д.

Для того, чтобы четко выделить ГЧП проекты среди множества других, введем признаки государственно-частного партнерства. К государственно-частному партнерству мы будем относить те формы взаимодействия бизнеса и власти, которые имеют следующие признаки:

- долгосрочный проект с четко определенными сроками,
- добровольный взаимовыгодный характер сотрудничества;
- формальный характер сотрудничества на основе контрактов и соглашений с четкой структурой взаимодействия и распределением рисков и выгод,
- предполагающее совместное участие бизнеса и власти в финансировании и управлении и/или реализации проектом.
- сотрудничество, действующее в сфере производства общественных или квазиобщественных благ, направленное на решение важнейших социально-экономических проблем<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Данный подход близок к позиции В.Г. Варнавского по поводу признаков проектов ГЧП. См. подробнее: Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №2. С.135-136.

Таблица 3

## Степень активности регионов в реализации проектов с участием власти и бизнеса в СФО

Регион	Всего проектов	Из них ГЧП	Доля ГЧП в общем числе проектов	Структура ГЧП проектов по степени реализации		
				Реализовано	Реализуемых	В стадии разработки
Алтайский край	14	9	64,3%	1	4	10
Забайкальский край	5	5	100%	0	5	0
Иркутская область	16	3	18,8%	0	11	6
Кемеровская область	29	1	3,4%	3	11	15
Красноярский край	4	4	100%	0	4	0
Новосибирская область	4	0	-	0	4	2
Омская область	8	3	37,5%	8	5	2
Республика Алтай	8	7	87,5%	1	4	3
Республика Бурятия	3	2	66,7%	1	1	1
Республика Тыва	4	2	50%	1	1	1
Республика Хакасия	0	0	-	0	0	0
Томская область	5	3	60,0%	1	2	2

Источник: расчеты автора на основе данных сайта ГЧП-Инфо. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.pppi.ru>. (дата обращения 20.12.2012).

Проекты, которые не будут отвечать этим признакам, мы будем относить к квази-ГЧП проектам, если они будут выполнять те же функции, что и ГЧП проекты. Сравнение ГЧП и квази-ГЧП проектов приведено в таблице 4.

Структура проектов бизнеса и власти в СФО показана на рис. 1.

Анализ структуры проектов показывает,

что лидерами в развитии именно ГЧП проектов являются совсем другие регионы – Томская область и Красноярский край. И, наоборот, в регионах, в которых преобладают квази-ГЧП проекты, развитие полноценных ГЧП проектов тормозится.

Таблица 4

## Признаки ГЧП и квази-ГЧП проектов

ГЧП	Квази-ГЧП
Производство общественных и квази общественных благ, решение важнейших социально-экономических проблем	Производство общественных и квази общественных благ, решение важнейших социально-экономических проблем
Совместное финансирование, управление и реализации проекта	Финансирование, управление или реализация проектов выполняется одной из сторон
Срочный проект (долгосрочные инвестиции)	Бессрочный или краткосрочные текущие инвестиции
Формальный характер в виде системы контрактов	Может быть неформальный характер
Соглашения о концессии, проекты строительства автодорог, аэропортов и т.д.	Государственный контракт, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, федеральные и региональные целевые программы

Источник: составлено автором.

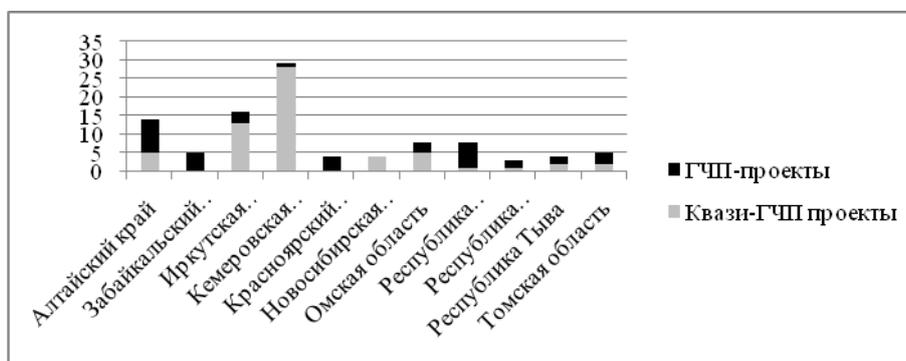


Рис. 1 - Структура совместных проектов бизнеса и власти в СФО

Источник: расчеты автора на основе данных сайта ГЧП-Инфо. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.pppi.ru>. (дата обращения 20.12.2012).

Так одним из лидеров в сфере реализации квази-ГЧП проектов является Кемеровская область. По данным Администрации Кемеровской области в 2011 году было заключено 34 проекта о социально-экономическом сотрудничестве между Администрацией и крупными собственниками, работающими в базовых отраслях региона – угледобывающих<sup>9</sup>. В рамках данных соглашений администрация области берет на себя обязательства по развитию угольного бизнеса в Кузбассе, в пределах своих полномочий представлять и реализовывать интересы угольных компаний в федеральных органах государственной власти, обеспечивать

всемерную поддержку инвестиционных программ собственников. Угольные компании, в свою очередь, обязуются развивать свой бизнес с учетом соблюдения всех социальных гарантий своих работников, их детей, пенсионеров – бывших работников угольных предприятий, принимать участие в социально-экономическом развитии Кузбасса<sup>10</sup>.

Эти квази-ГЧП проекты предполагают доленое участие в реализации государственных проектов и социальных программ на территории области; ремонт и модернизацию ма-

<sup>9</sup> Речь идет о соглашениях, которые заключены администрацией области помимо тех, которые включены в список ГЧП-ИНФО.

<sup>10</sup> См. подробнее пресс-релизы соглашений областной администрации и предприятий Кемеровской области на портале администрации Кемеровской области.[Электронный ресурс] – URL: <http://kemoblast.ru>

териально-технической базы учреждений образования, здравоохранения и культуры; участие в подготовке и проведении празднования Дня шахтера; благотворительное обеспечение малоимущих слоев населения углем; обеспечение социальной защищенности работников и пенсионеров угольных компаний и членов их семей; благоустройство городской территории, строительство и ремонт объектов инфраструктуры.

Ярким примером такого рода квази-ГЧП проектов является соглашение, подписанное между Администрацией Кемеровской области и ХК «Сибирский Деловой Союз» о социально-экономическом сотрудничестве на 2012 год. Соглашение между сторонами подписывается уже в восьмой раз.

Наличие в Кемеровской области практик «квази ГЧП» в форме соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между органами власти и бизнес-группами оказывает противоречивое воздействие на развитие государственно-частного партнерства в региональной экономике. С одной стороны, их наличие свидетельствует о том, что тесное взаимодействие с региональными и местными органами власти давно стало нормой ведения предпринимательской деятельности в Кузбассе для собственников и менеджеров бизнес-групп. С другой стороны, возникает вопрос о том, на достижение каких целей ориентировано это сотрудничество. Содержание соглашений о социально-экономическом сотрудничестве показывает, что, несмотря на наличие в них инвестиционной составляющей, в целом они ориентированы на использование ресурсов бизнеса при реализации социальных проектов и поддержании социально-экономической стабильности территории. Таким образом, сложившиеся практики стимулируют вложение средств не в инвестиционные проекты, связанные с проведением НИОКР и интенсивным использованием технологических и организационных инноваций, а в установление и поддержание «особых» отношений с региональными и местными властными структурами посредством финансирования социальных проектов. В результате эти практики связывают ресурсы бизнеса и снижают их заинтересованность в проектах ГЧП, изначально ориентированных на реализацию инвестиционных проектов и стимулирование инновационной деятельности. Похожая практика сложилась в Иркутской области, Омской области, Алтайском крае.

Неравномерная активность регионов в развитии проектов ГЧП ведет и к серьезным различиям в уровне развития регионального законодательства в сфере ГЧП. Данные, приведенные в таблице 4 показывают, что в двух регионах Иркутской области и Красноярском крае отсутствует специальное законодательство о ГЧП. Это не мешает Иркутской области быть в числе лидеров по реализации квази-ГЧП проектов, а Красноярскому краю регионам СФО, наиболее успешно развивающим ГЧП проекты.

Для того, чтобы разрешить указанное противоречие, были проанализированы следующие показатели:

- год принятия закона;
- степень законодательной активности (в качестве показателя было выбрано количество принятых подзаконных актов);
- институциональный потенциал (ИП).
- сферы, в которых разрабатывались подзаконные акты и аспекты, которых они касались;

Анализ показал, что наиболее высоким институциональным потенциалом обладают законы, которые были приняты в 2011 и 2012 годах. Они разрабатывались с учетом опыта других регионов и с привлечением зарубежных специалистов и специалистов Внешэкономбанка (Республика Тыва).

Уровень законодательной активности (в среднем 1-2 подзаконных актов за период с 2006 по 2012 гг., максимум - 4) говорит о том, что законодательство о ГЧП не очень востребовано в регионах. Для сравнения в Санкт-Петербурге – регионе-лидере развития ГЧП проектов за период с 2006 по 2012 год было принято более 30 подзаконных актов, затрагивающих те или иные сферы ГЧП.

Для оценки институционального потенциала законодательства о ГЧП, разработанного в СФО, был проведен опрос юристов – экспертов, которым было предложено на основании понятия «институциональный потенциал» оценить и проранжировать уровень развития регионального законодательства в сфере ГЧП по пятибалльной шкале (5 – высокий, 4 – выше среднего, 3 – средний, 2 – ниже среднего, 1 – низкий потенциал). Если специальное законодательство о ГЧП в регионе отсутствует, ставилась оценка 0. (см. последний столбик таблицы 5).

Таблица 5

Наличие законодательства о ГЧП в регионах СФО<sup>11</sup>

Регион	Наличие регионального закона о ГЧП	Год принятия	Наличие подзаконных актов		ИП
			Всего	Что регулируется	
Алтайский край	+	2011	1	Центр ГЧП и привлечения инвестиций	2
Забайкальский край	+	2011	2	Региональная комиссия Комиссия по улучшению инвестиционного климата	1
Иркутская область	-	-	-	-	0
Кемеровская область	+	2009	1	Порядок подготовки и заключения соглашений	1
Красноярский край	- Разработан проект закона о ГЧП	Закон о государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае 2004г.	1	Группы по разработке концепций инвестиционных проектов	0
Новосибирская область	+	2012	1	Рабочие группы по совершенствованию законодательства	1
Омская область	+	2010	1	Взаимодействия органов исполнительной власти Омской области в рамках ГЧП	1
Республика Алтай	+	2008	4	Проблемы совершенствования законодательства ГЧП (несоответствие федеральному законодательству - 1) Муниципально-частное партнерство (МЧП) - Майминский район	2
Республика Бурятия	+	2012	1	Концепция развития ГЧП в Бурятии	3
Республика Тыва	+	2009	3	Соглашение с консультационной группой о создании условий для реализации ГЧП проектов Типовое соглашение о ГЧП Система госгарантий для проектов ГЧП	2
Республика Хакасия	+	2011	2	Координационный совет по ГЧП Порядок разработки проектов	2
Томская область	+	2008		-	3

Источник: составлено автором на основе данных Министерства регионального развития, сайта ГЧП-инфо

<sup>11</sup> Источник: составлено автором на основе данных Министерства регионального развития, сайта ГЧП-инфо

Полученные данные позволили не только объяснить отсутствие связи между наличием/отсутствием регионального законодательства и количеством и качеством ГЧП проектов, но и показать неравномерность институционального потенциала регионального законодательства.

Так эксперты в целом дали не очень высокую оценку институционального потенциала регионального законодательства в сфере ГЧП в СФО. По их мнению, наименее проработанным в региональном законодательстве оказались:

- границы института ГЧП, чрезвычайно широк перечень форм ГЧП и не все они относятся именно к ГЧП проектам; в законах отсутствуют механизмы заключения соглашений;
- слабо представлены способы разрешения конфликтов и механизмы защиты и обеспечения прав основных участников проектов. Поэтому максимальная оценка институцио-

нального потенциала оказалась всего 3 балла из пяти возможных. Она досталась Томской области и республике Бурятия. Остальные регионы получили оценки 1 и 2.

Анализ региональных нормативных актов также показал, что не смотря на то, что они принимались в регионах, и по замыслу федерального центра, должны отражать потребности регионов в ГЧП проектах, на практике они во многих параметрах не совпадают с реальными запросами основных участников ГЧП. В таблице 6 приведено сравнение тех форм ГЧП, которые закреплены в региональных законах и тех форм ГЧП, которые реально востребованы в регионах. При этом среди форм ГЧП специально выделены три категории: ГЧП, квази-ГЧП проекты и формы государственной поддержки инвестиционных проектов, которые законодатели (в законах) или предприниматели и представители власти часто относят к ГЧП, даже в рамках регионального законодательства.

Таблица 6

**Сравнение форм ГЧП закрепленных в региональном законодательстве и наиболее востребованных форм ГЧП**

Регион	Формы ГЧП, закрепленные в законодательстве	Наиболее востребованные формы ГЧП на практике
Алтайский край	ГЧП: концессионные соглашения; предоставление частному партнеру в аренду земельных участков и недвижимости Квази-ГЧП не предусмотрены. Формы государственной поддержки: предоставление региональных налоговых льгот; предоставление льгот по арендной плате; предоставление бюджетных инвестиций; предоставление государственных гарантий, в том числе в форме регулирования тарифов.	ГЧП: Особые экономические зоны Квази-ГЧП: создание совместных предприятий; региональный инвестиционный фонд Формы государственной поддержки: предоставление региональных налоговых льгот; субсидирование части процентной ставки по кредитам
Забайкальский край	ГЧП проект и квази-ГЧП проекты не предусмотрены. Формы государственной поддержки: субсидирование части процентной ставки; предоставление региональных налоговых льгот; предоставление государственных гарантий по инвестиционным и инновационным проектам; поддержка малого бизнеса	ГЧП не востребованы Квази-ГЧП проекты: реализация инвестиционных проектов; соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического сотрудничества. Формы государственной поддержки: субсидирование части процентной ставки; предоставление региональных налоговых льгот.
Иркутская область	Нет специального законодательства	ГЧП проекты: концессионные соглашения; Создание ОЭЗ Квази-ГЧП проекты: соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического сотрудничества Формы государственной поддержки: предоставление региональных налоговых льгот

Кемеровская область	ГЧП: концессионные соглашения Квази -ГЧП проекты: соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического сотрудничества; софинансирование проектов из федерального бюджета и регионального бюджета; организации со смешанной формой собственности Формы государственной поддержки: соглашения о подготовке и переподготовке кадров	ГЧП проекты не востребованы Квази- ГЧП проекты: соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического сотрудничества; софинансирование проектов из федерального бюджета и регионального бюджета Формы государственной поддержки: региональный заказ
Краснояр-	нет	Квази -ГЧП проекты: 1. инвестиционные проекты
Омская область	ГЧП: концессионные соглашения Квази- ГЧП проекты: организации со смешанной формой собственности (хозяйственные товарищества); инвестиционные проекты. Формы государственной поддержки не предусмотрены	ГЧП : маловостребованы Квази -ГЧП проекты: инвестиционные проекты Формы государственной поддержки: предварительное создание инженерной инфраструктуры и подведение инженерной коммуникации
Республика Алтай	ГЧП: 1. долгосрочная аренда; ОЭЗ; концессия Квази- ГЧП проекты: организации со смешанной формой собственности (хозяйственные товарищества); инвестиционные проекты. Формы государственной поддержки: субсидирование части процентной ставки; предоставление земельных участков, необходимых для реализации проектов; предварительное создание инженерной инфраструктуры и подведение инженерной коммуникации; предоставление региональных налоговых льгот; государственный заказ	ГЧП: маловостребованы Квази-ГЧП: маловостребованы Формы государственной поддержки: субсидирование части процентной ставки; предоставление земельных участков, необходимых для реализации проектов; предварительное создание инженерной инфраструктуры и подведение инженерной коммуникации; предоставление региональных налоговых льгот.
Республика Бурятия	ГЧП: концессионное соглашение; аренда с инвестиционными обязательствами; кластеры; зоны экономического благоприятствования. Квази-ГЧП и формы государственной поддержки в законодательстве не предусмотрены.	ГЧП: концессионное соглашение; аренда с инвестиционными обязательствами; кластеры; зоны экономического благоприятствования. Квази-ГЧП: софинансирование проектов Формы государственной поддержки: предоставление государственных гарантий.
Республика Тыва	ГЧП: аренда земли и имущества. Квази-ГЧП проекты: организации со смешанной формой собственности	ГЧП: не востребованы Квази-ГЧП проекты: соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в сфере социально-экономического сотрудничества. Формы государственной поддержки: предоставление государственных гарантий
Томская область	ГЧП проекты: концессионные соглашения; создание ОЭЗ; создание инвестиционных фондов, в том числе венчурных фондов и агентств по привлечению инвестиций; соглашения о ГЧП Квази-ГЧП проекты: организации предприятий со смешанной формой собственности. Формы государственной поддержки: не предусмотрены	ГЧП проекты: концессионные соглашения; создание ОЭЗ. Квази-ГЧП проекты: .организации со смешанной формой собственности Формы государственной поддержки: субсидии; предоставление региональных налоговых льгот

Данные таблицы показывают:

- В рамках одного округа существуют серьезные различия в понимании ГЧП, границ, допустимых форм взаимодействия бизнеса и власти;

- Не смотря на то, что регионы принимали законы о ГЧП исходя из понимания собственных потребностей, в большинстве регионов наблюдается значительный разрыв между нормативно-закрепленными и реально востребованными формами ГЧП. Собранные данные показывают, что Томская область – единственный регион, в котором наблюдается более-менее соответствие между законодательно-закрепленными формами ГЧП и спросом на них со стороны участников проектов.

- В региональных законах не учитываются интересы муниципалитетов: из 10 региональных законов только в 2-х (Республика Алтай и Республика Хакасия предусмотрено самостоятельное участие муниципалитетов в проектах ГЧП).

- Регионы предъявляют большой спрос на различные формы квази-ГЧП проекты. При этом формы ГЧП являются мало востребованными, даже в тех регионах, где ГЧП все же успешно развивается.

- Значительный объем квази-ГЧП проектов сдерживает и развитие ГЧП проектов и сдерживает развитие института ГЧП

- Ряд регионов абсолютно не готов участвовать в проектах ГЧП даже на уровне квази-ГЧП проектов. Среди них Хакасия и Республика Алтай. Они больше нуждаются в увеличении федеральных инвестиций в развитие регионов в форме разного рода субсидий.

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы. Российское региональное законодательство в сфере ГЧП отличается большой дифференциацией. Ему свойственна непроработанность, противоречивость и оторванность от практики. Оно не отвечает ожиданиям субъектов ГЧП. Регионы не заинтересованы в реализации проектов ГЧП, что заставляет власть и бизнес либо вообще отказываться от реализации проектов в форме ГЧП, либо обращаться к различным формам квази-ГЧП проектов.

Региональное законодательство при отсутствии федерального регулирования не может являться институциональной основой ГЧП.

В современных условиях в России требуется принятие специального федерального законодательства о ГЧП. Он должен дать ле-

гальное определение государственно-частного партнерства, определить его основные принципы, формы и механизмы, предусмотреть необходимые гарантии инвесторам, разработать формы дополнительной государственной поддержки ГЧП проектов. Все это создаст институциональную среду для комплексного развития ГЧП не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях. Это позволит применять современные положительно себя зарекомендовавшие в зарубежных странах формы партнерства, устранить большинство экономических и правовых рисков в сфере ГЧП.

### Литература

1. Agere S. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives, Commonwealth Secretariat: London, 2000. – 144p.
2. Bennet R.J., Krebs G. Local Economic Development Partnerships: An analysis of Policy Networks in EC-LEDA Local Employment Development Strategies // Regional Studies. 1994. №28. PP.119-40.
3. Brinkerhoff D.W. and Brinkerhoff J.M., Partnerships between International Donors and Non-Government Development Organizations: Opportunities and Constrains // International Review of Administrative Sciences, 2004, Vol.70. № 2. PP. 253-270.
4. Broadbent J. and Leoughlin R. Public Private Partnerships: An Introduction // AAAJ. 2003.Vol. 16. № 3, PP. 332-41.
5. Button M. (ed.). A Practical Guide to PPP in Europe. Working, City & Financial Publishing. 2006. - 354p.
6. Gibelman M., Demone H. Purchase of Service Forging Public-Private Partnerships in the Human Services // Urban and Social Change Review. 1983 Vol. 16, № 1, PP. 21-60.
7. Greve, C., Public-Private Partnerships in Scandinavia // International Public Management Review. 2003.Vol. 4. № 2. PP.59-69.
8. Hodge G.A., Greve C., Boardman A.E. International Handbook on Public-Private Partnerships. Edward Elgar Cheltenham, UK: Northampton, MA, USA, 2011. – 631p.
9. Klijn E.H., Teiseman, G. R. Governing Public Private partnerships; Analysing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public Private Partnerships // Public Private Partnerships: Theories and Practices in International Perspectives, London: Routledge. 2000. PP. 245-267.

10. Savas E.S. Privatization and Public-Private Partnerships, Seven Bridges Press: New York. 2000 – 368p.
11. Sellgren J. Local Economic Development Partnerships- An Assessment of Local Authorities Economic Development Initiatives // Local Government Studies. 1990. July/August. PP. 57-78.
12. Van Ham Y., Koppenjan H. Building Public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. 2001 - 134p.
13. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Butterworth-Heinemann, 2007 – 350p.
14. Law in transition online 2012. Funding public infrastructure: challenges and horizons. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ebrd.com/downloads/research/news/lit112\\_full.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/news/lit112_full.pdf). (дата обращения 22.10.2012).
15. Аннотации к актам федерального законодательства, регулиующим ГЧП в РФ (Справочно-аналитические материалы). – М., 2012. – [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ucates.ru/files/UCATES\\_perechen\\_federalnih\\_NPA\\_annotacii\\_website.pdf](http://www.ucates.ru/files/UCATES_perechen_federalnih_NPA_annotacii_website.pdf). (дата обращения 12.12.2012).
16. Барьеры развития механизма ГЧП в России. – М.; НПФ «Экспертный институт», 2010. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.exin.ru/ppp-Results\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/ppp-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf). (дата обращения 22.10.2012)
17. Березина Е. Дождались... //Российская Бизнес-газета (Государственно-частное партнерство). –2012. – 3 июня. –№853 (24).
18. Бизнес и власть в сильных регионах: модели и ресурсы взаимодействия // Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. – Аналитический доклад (2004). [Электронный ресурс] – URL: [http://www.fesmos.ru/Publikat/19\\_RegElit2004/regelit\\_8.html](http://www.fesmos.ru/Publikat/19_RegElit2004/regelit_8.html) (дата обращения 22.10.2012)
19. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? / А.Е. Чирикова, Н.Ю. Лапина, Л.С. Шилова, С.В. Шишкин (отв. ред.); Независимый институт социальной политики. – М.: ГУ–ВШЭ, 2005. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.socpol.ru/publications/csr/ch1.pdf>. (дата обращения 22.10.2012)
20. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. –М.: Наука, 2005 – 315с.
21. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. –2012. – №2. – С.134-147.
22. Воротников А.М., Королев В.А. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 2 (43). [Электронный ресурс]. – URL: [http://dpr.ru/journal/journal\\_41\\_15.htm](http://dpr.ru/journal/journal_41_15.htm). (дата обращения 22.10.2012)
23. Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы/Под общей редакцией А.А.Зверева. - М.: ЕБPP, 2009. – 244 с.
24. Дерябина М.А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/docladD.doc>. (дата обращения 22.10.2012)
25. Изгалина Л. Глобальный кризис и механизмы государственно-частного партнерства // Власть. – 2009. –№10. –С.13-16;
26. Левин И. Федеральное законодательство о ГЧП: вызовы и роль национальной специфики. [Электронный ресурс]. – URL: <http://lexpro.ru/analytics/view/851/> (дата обращения 12.12.2012).
27. Литовченко С.Е. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве» . – М.: Ассоциация менеджеров, 2007 – 356с.
28. Материалы виртуальной конференции «Государственно-частное партнерство как современный инструмент региональной экономической политики: проблемы становления и развития». [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.council.gov.ru/kom\\_home/ccf\\_fedst/actions/other\\_actions/item2511.html](http://www.council.gov.ru/kom_home/ccf_fedst/actions/other_actions/item2511.html). (дата обращения 22.10.2012).
29. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики \ Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; под. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
30. Опыт применения различных форм и технологий социального партнерства в развитых странах Европы и мира. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.mecenat100.ru/img\\_data/maon/20070914.pdf](http://www.mecenat100.ru/img_data/maon/20070914.pdf). (дата обращения 22.10.2012)
31. Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура. Аналитический отчет по результатам исследования. М. 2010. [Электронный ресурс]. – URL:<http://pppcenter.ru/assets/files/docs/Research.pdf>. (дата обращения 22.10.2012)
32. Реализация инфраструктурных проек-

тов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Сибирском федеральном округе (СФО). Аналитический отчет по результатам исследования. – М. 2011. – 123с.

33. Сакацумэ Т., Кирмичу А. На пути к более эффективному анализу условий функционирования государственно-частных партнерств. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit112r\\_full.pdf/](http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit112r_full.pdf/) (дата обращения 12.12.2012).

34. Студеникин Н. Диалог затягивается // Российская Бизнес-газета. –2010. – № 770 (37)

35. Холодная Н. Д. Государственно-

частное партнерство–новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. –№ 2. –С. 42-56.

36. Шарипова Е. Анализ проектов Инвестиционного фонда РФ (2007-2010). 2011. [Электронный ресурс]. - URL:[http://pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/Analiz\\_porektov\\_invest\\_fonda\\_RF\\_2\\_007-2011.pdf](http://pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/Analiz_porektov_invest_fonda_RF_2_007-2011.pdf).(дата обращения 22.10.2012)

Статья поступила в редакцию 31.01.2013

**И. Н. САРАЕВА, к.филос.н., ст.н.с.,**

*Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины (г. Одесса)*

### ИНСТИТУТ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

*В статье показано, что сформированный на Украине институт поддержки малого предпринимательства, включая анализ регуляторного влияния (АРВ), неэффективен и обладает всеми признаками «институциональной ловушки». Проанализированы причины их неэффективности и сформулированы основные направления совершенствования государственного регулирования малого бизнеса.*

**Ключевые слова:** институт поддержки предпринимательства, малый бизнес, анализ регуляторного влияния, эффективность

Формирование институциональных основ развития малого предпринимательства в Украине происходило параллельно со становлением государственности как одного из направлений трансформации социально-экономической системы, хотя предпосылки были заложены еще советскими законами «Об индивидуально-трудовой деятельности» (1986 г.) [1], «О кооперации в СССР» (1988 г.) [2] и др. Закон Украины «О предпринимательстве» (1991 г.) [3] был принят Верховной Радой Украинской ССР, еще входящей в состав Советского Союза. Основным теоретическим обоснованием необходимости развития именно малого предпринимательства при построении рыночно-ориентированной экономики послужили многочисленные работы западных экономистов: А. Освальда [4], П. Рейнольдса [5], Д. Стори [6], А. Купера [7] и др., которые на основании многочисленных эмпирических

данных ООН и ОЭСР обосновывали гипотезы о произошедших структурных сдвигах в организации производства, приводящих, в конечном итоге, к переоценке роли малого бизнеса в мировой хозяйственной системе. Возникновение новых малых предприятий рассматривается западными экономистами в настоящее время как главный источник увеличения количества рабочих мест, трудового дохода и благосостояния, а также потенциальный катализатор инноваций и регионального роста. Так, например, в 2012 г. малые и средние предприятия, составляющие 99,8% всех предприятий в странах Евросоюза (EU-27) и обеспечивая 67,4% всех рабочих мест, произвели 58,1% всей валовой добавочной стоимости [8, С. 15]. Соответственно, по западным лекалам формировалась отечественная государственная политика регулирования малого предпринимательства и выстраивалась конфигурация системы его поддержки. Многочисленные институты, фонды и отдельные исследователи занимались адаптацией зарубежного законодательства к отечественным реалиям и созданием новых институциональных структур поддержки малого бизнеса.

В результате, институциональная основа для функционирования малого предпринимательства в Украине была создана: процессы разгосударствления и приватизации привели к

© И. Н. Сараева, 2013