

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫМ ПАРТНЕРСТВОМ В РОССИИ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MANAGEMENT IN RUSSIA

О. А. Ястребов,
доктор юридических наук

В настоящее время главным органом, отвечающим за развитие института государственно-частного партнерства (ГЧП) в России, является Национальный центр ГЧП, департамент Внешэкономбанка (ВЭБ). Субъекты Федерации также начинают формировать региональные центры (РЦ ГЧП). Согласно схеме ВЭБ, РЦ ГЧП создается как отдел региональной администрации с двумя органами: низшим (рабочим) и высшим (состоящим из руководителей региона и находящимся в подчинении его главы). В целях повышения эффективности управления ГЧП на региональном уровне, предлагается рабочий орган РЦ ГЧП формировать в виде либо акционерного общества с долей государственного участия, либо (на переходном этапе) государственного унитарного предприятия. Отмечены риски, специфические для регионального уровня ГЧП в России.

At present, main agency responsible for development of the institution of public-private partnership (PPP) in Russia is National PPP Center, a department of Vnesheconombank (VEB). Subjects of the Federation start forming their regional PPP centers (PPPRC). According to VEB scheme, PPPRC should be a subdivision of regional administration with two organs: the lower (working) one and a supreme one (consisting of higher regional officers and submitting to the head of the region). In order to make PPP management system more efficient, it is suggested that PPPRC working organ be formed as a joint-stock company with certain share of the state or (provisionally) as a public unitary enterprise. Risks specific for Russian regional PPP are discussed.

Aujourd'hui c'est le Centre National de Partenariat Etatique et Privée (PEP) qui est l'organe principal responsable du développement d'institutions PEP en Russie et qui fonctionne comme département du Vnéchéconombank (VEB). Sujets de la Fédération se mettent à former ses centres régionaux (CRPEP). Conformément à VEB, le CRPEP doit être un subdivision d'administration régionale et doit avoir deux organes : l'un inférieur (du travail) et l'autre supérieur qui se compose de dirigeants d'administration du région et est subordonné au chef du region. Afin d'améliorer la gestion du système PEP on propose que l'organe du travail du CRPEP soit une société anonyme avec quelque participation d'Etat ou (préalablement) un entreprise étatique unitaire. On montre les risques spécifiques pour le système de PEP régional russe.

Zur Zeit, der für die Entwicklung der Staat- und Privatpartnerschaft in der Russischen Föderation verantwortliche Hauptorgan ist Nationalzentrum des Staat- und Privatpartnerschaft (NZSPP) der als Abteilung Wneshekonombanks (WEB) funktioniert. Föderationssubjekte auch eigene regionale Staat- und Privatpartnerschaftszentren (RSPPZ) organisieren anfangen. Nach WEB, RSPPZ aus zwei Organen (der eine ist niedrige Arbeitsorgan und der zweite ist ein aus Regionshauptleiter bestehende und sich dem Regionsführer unterwerfende Ausschuss) bestehen und als Regionalverwaltungsabteilung funktionieren soll. Es ist vorgeschlagen dass, um das Staat- und Privatpartnerschaftssysteme zu verbessern, der in RSPPZ eingehende Arbeitsorgan eine Aktiengesellschaft oder vorläufig ein unitär Staatsbetrieb sein soll. Man beschreibt einige für russische regionale Privatpartnerschaftssysteme spezifischen Hauptrisikos.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институциональная инфраструктура, региональный центр, рабочий орган.

Key words: public-private partnership, institutional infrastructure, regional center, working organ.

Mots clefs: partenariat étatique et privée, infrastructure institutionnelle, centre régional, organ du travail.

Schlüsselwörter: Staat- und Privatpartnerschaft, Institutionsinfrastruktur, regional Zentrum, Arbeitsorgan.

Основными условиями успешного развития института государственно-частного партнерства (ГЧП), в том числе на региональном и муниципальном уровнях, являются:

- наличие развитой законодательной базы ГЧП;
- заинтересованность государства, региональных и муниципальных властей в развитии института ГЧП и создание необходимой организационной инфраструктуры;
- опережающее развитие средних и малых государственно-частных партнерств;
- обеспечение политической и экономической стабильности в государстве и в его отдельных регионах в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

В Российской Федерации только начинает формироваться система органов управления ГЧП, практически отсутствует пропаганда государственно-

но-частных партнерств, не проводится анализ и внедрение положительного опыта реализации проектов ГЧП, отсутствует система подготовки соответствующих специалистов-управленцев. Тем не менее, определенные подвижки в развитии организационной инфраструктуры ГЧП наблюдаются, при этом развитие идет сверху вниз: от федерального центра в регионы и муниципалитеты.

В настоящее время главным органом, отвечающим за развитие института ГЧП в России, является Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк или ВЭБ), – один из ключевых инструментов государственной инвестиционной политики. В 2008 г. на базе этого банка был создан первый в России национальный Центр ГЧП (в статусе департамента банка). Целью создания такого центра являлась подготовка, организация и сопровождение проектов ГЧП, а также оказание поддержки органам муниципального и

государственного управления по внедрению и совершенствованию инструментов ГЧП.

Основными задачами и направлениями деятельности Центра являются:

- участие в формировании рынка инфраструктурных инвестиционных проектов, реализуемых на основе механизмов государственно-частного партнерства;
- совершенствование законодательства и расширение правоприменительной практики реализации проектов на основе ГЧП;
- функционирование в качестве «центра компетенций» – организационной площадки по инициированию и сопровождению проектов ГЧП;
- объединение ресурсов российских и зарубежных структур, общественных и коммерческих организаций для развития механизмов ГЧП в России;
- формирование благоприятной среды для частных инвестиций в инфраструктуру страны;
- организация подготовки и переподготовки специалистов в сфере ГЧП;
- обеспечение развития инфраструктуры ГЧП в регионах и муниципалитетах.

Региональный аспект развития ГЧП очень важен для России. Субъекты Федерации также начинают формировать специализированные структуры (отделы, региональные центры ГЧП) для детальной проработки вопросов развития механизмов ГЧП. Региональные центры ГЧП созданы в Санкт-Петербурге, во Владимирской, Ярославской и ряде других областей России. В целом прослеживается тенденция создания организационных условий для развития и изучения механизмов ГЧП в субъектах федерации, но на практике эффективность таких структур в настоящее время невысока.

Рассмотрим механизмы создания эффективной институциональной инфраструктуры ГЧП на региональном и муниципальном уровнях. Для обозначения региональных органов управления ГЧП исследователи, как и для федерального уровня, применяют термин «Центр ГЧП» [1, 3, 6]. Считаем обоснованным применение этого термина независимо от того, как именно организована управленческая структура ГЧП в том или ином регионе. Более того, предлагается расширить использование этого термина и распространить его на любые организационные структуры, связанные с организацией ГЧП на федеральном, региональном, ведомственном и иных уровнях управления.

Нами выявлены два наиболее часто встречающихся подхода к созданию организационной инфраструктуры ГЧП на региональном и муниципальном уровнях. В соответствии с первым подходом [6],

организационно-управленческие структуры ГЧП (региональные центры ГЧП или РЦ ГЧП) должны существовать в качестве самостоятельных «центров компетенций» вне рамок региональных органов управления и органов местного самоуправления, то есть в этом случае принимается британский вариант организационной инфраструктуры ГЧП в регионах и муниципалитетах.

Второй подход предусматривает создание региональных центров ГЧП в составе органов государственного и муниципального управления (ОГМУ) и их включение в единую управленческую структуру федерального уровня под эгидой Внешэкономбанка (германский вариант). Основным «клиентом» регионального центра ГЧП Внешэкономбанка в этом варианте является орган власти. Задача центра – квалифицированное обслуживание его деятельности по применению инструментов ГЧП для реализации отраслевых и региональных стратегий развития и по совершенствованию самих таких инструментов. Деятельность такого центра, как отмечается в материалах ВЭБ [1], строится на нижеуказанных принципах РЦ ГЧП:

- встроен в систему органов государственного (муниципального) управления, решающих задачи социально-экономического развития региона, и является частью этой системы;
- в своей деятельности руководствуется приоритетами социально-экономического развития региона, утвержденными региональными властями;
- уполномочен принимать решения по вопросам своей компетенции от имени региональных властей;
- обладает компетенцией и бюджетом для ведения деятельности по организации проектов ГЧП;
- регулярно взаимодействует с государственными институтами развития по вопросам методологии организации проектов, обеспечивая тем самым качество решений ОГМУ о реализации проектов ГЧП;
- обладает полномочиями для осуществления контроля за исполнением обязательств ОГМУ, принятых перед частными партнерами и финансирующими организациями по контракту ГЧП;
- формирует собственные кадры, потенциал которых достаточен для организации проектов ГЧП и оценки качества работы внешних специалистов (организаций), привлеченных для работы над проектами.

В соответствии с концепцией ВЭБ [1], для того чтобы решать поставленные перед ним задачи, РЦ ГЧП должен представлять собой двухуровневую структуру в составе государственных органов исполнительной власти региона. Первым (нижним) звеном РЦ ГЧП является отдел в рамках профильного министерства или департамента правитель-

ства (администрации) субъекта РФ (рабочий орган РЦ ГЧП). Данный орган может быть создан путем преобразования имеющегося отдела или путем учреждения нового отдела при наличии возможности бюджета.

Задачей отдела ГЧП будет являться проведение аналитической работы для выработки решений по вопросам развития ГЧП (в частности, анализ стратегии социально-экономического развития региона, определение перечня приоритетных для региона проектов ГЧП, организация работы с потенциальными партнерами и консультантами).

Вторым (верхним) звеном РЦ ГЧП является коллегия, а при отсутствии коллегии – правительственная комиссия, то есть коллегиальный орган, состоящий из руководителей министерств и ведомств региона и находящийся в подчинении главы региона. Функцией данного коллегиального органа является принятие решений на основании разработанных рабочим органом ГЧП предложений (об утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов ГЧП регионального значения, об утверждении концепций и графиков подготовки конкретных проектов и т.д.).

Необходимо отметить, что схема, разработанная ВЭБ, основывается на предположении о том, что создание РЦ ГЧП на базе существующего отдела региональной администрации сократит путь от выработки концепции проекта ГЧП до его инициации и последующей реализации. При этом не учитываются такие очевидные сдерживающие факторы как:

- слабая мотивация региональных бюрократов в развитии механизмов ГЧП;
- «матричный» характер создающейся управленческой структуры, не позволяющий достигнуть необходимой концентрации управленческих ресурсов для быстрого и эффективного продвижения проектов ГЧП;
- низкий уровень знаний и отсутствие опыта у государственных служащих;
- возможные ограничения в бюджетном финансировании мероприятий, связанных с развитием ГЧП в регионе;
- игнорирование возможностей, опыта и ресурсов частного бизнеса.

В то же время, создание регионального межведомственного коллегиального органа с привлечением представителей ВЭБа и федеральных органов управления представляется обоснованным, так как именно на этот орган (коллегию) будут возложены функции принятия основных решений по вопросам ГЧП.

Важно, чтобы РЦ ГЧП сам функционировал на принципах государственно-частного партнерства, в том числе за счет аутсорсинга значительного количества своих функций частному бизнесу.

Предложение автора по составу и организации региональной структуры ГЧП, в сравнении с рекомендациями ВЭБ, показано в схематичном виде на рис. 1.

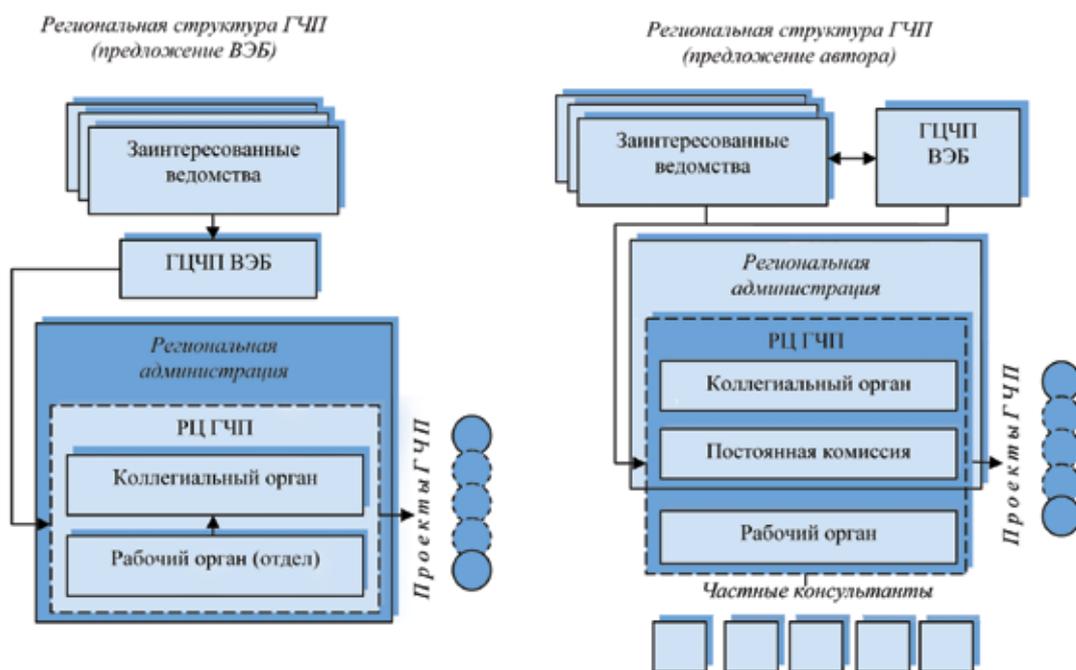


Рис. 1. Сравнение региональных структур ГЧП, создающихся по рекомендации ВЭБ, с предложением автора

Суммируя вышесказанное, предлагается исключить рабочий орган РЦ ГЧП из состава региональной администрации и сформировать его в виде акционерного общества с долей государственного участия (британский вариант), либо, на первом этапе, в виде государственного унитарного предприятия (ГУПа). В составе администрации для взаимодействия с рабочим органом и координации текущей работы создается постоянная комиссия по вопросам ГЧП. Решения по вопросам ГЧП принимаются и утверждаются межведомственным коллегиальным органом в составе администрации.

Выделяются четыре направления деятельности регионального центра ГЧП:

1. Стратегическое планирование ГЧП и совершенствование нормативно-правовой базы ГЧП на региональном и муниципальном уровне:
 - разработка целевых программ и комплексных проектов ГЧП, как в рамках региона (муниципалитета), так и межрегиональных;
 - отбор проектов ГЧП для реализации;
 - участие в развитии нормативно-правовой базы ГЧП, в том числе с правом законодательной инициативы.
2. Все виды экспертизы проектов ГЧП и мониторинг их реализации на региональном и муниципальном уровнях.
3. Участие в организации отдельных аспектов выполнения проектов ГЧП от имени государства (обоснование инвестиций в проекты, разработка схем финансирования, проведение конкурсов на выбор частных партнеров.
4. Методическое, информационное и тренинговое обеспечение развития ГЧП в регионе (муниципалитете):
 - разработка методик выбора проектов для реализации и конкурентного отбора участников;
 - разработка и внедрение в практику ГЧП типовых и примерных форм соглашений, договоров и другой документации;
 - учет и ведение баз данных частных подрядчиков, заинтересованных в участии в проектах ГЧП, и организация предварительной квалификации участников торгов;
 - систематизация и распространение положительного опыта реализации проектов ГЧП;
 - обучение и переподготовка кадров;
 - создание и поддержание механизма посредничества при доарбитражном урегулировании споров между участниками проектов ГЧП и выполнение функций посредника;
 - информационно-пропагандистская работа.

Развитие института ГЧП тесно связано с инвестиционной политикой, которая проводится федеральными, региональными и муниципальными властями. Как отмечают эксперты, около 50% всех инвестиций приходится на 10 регионов – ведущих игроков, и этот показатель стабильно удерживается в течение последних пяти лет [4]. Важным фактором экономического статуса регионов, имеющим значение для развития ГЧП, является наличие агломерации, транспортных узлов или сырьевой базы. Также важна эффективность деятельности региональных властей, которая часто является более значимой, чем наличие таких инструментов привлечения инвестиций в регион, как, например, налоговые льготы. Так, налоговые льготы есть в 71 субъекте РФ, и более чем в половине из них есть более или менее развитое инвестиционное законодательство. Однако развитие ГЧП происходит далеко не во всех из «продвинутых» в плане инвестиционного законодательства регионах. Важно то, как инвестиционное законодательство применяется региональными властями. Также важно наличие среднесрочных инвестиционных планов и то, что можно назвать сигналом властей о готовности поддерживать экономическую и политическую стабильность в среднесрочной перспективе.

Говоря о региональном аспекте ГЧП в России, необходимо учитывать наличие специфических рисков. В качестве основных следует назвать следующие риски развития государственно-частного партнерства на региональном и муниципальном уровнях в России:

- неразвитость правовой среды в регионах;
- низкий уровень финансовой автономии регионов;
- неразвитость судебной системы, ее зависимость от региональных и муниципальных властей;
- превалирование политики над экономикой, влияние политических факторов на экономические решения;
- отсутствие полноценного стратегического планирования;
- высокий уровень коррупции;
- низкий профессионализм чиновников;
- низкий уровень доверия к власти общества в целом [7].

Особенностью настоящего этапа становления института ГЧП в России является увлечение крупными проектами федерального масштаба в ущерб небольшим, но более многочисленным и, часто, более значимым в социальном плане проектам развития и модернизации коммунальной инфраструктуры, реализуемым на региональном и муниципальном уровнях.

Однако, как показано выше, следует считать, что предпосылки для развития института государственно-частного партнерства в России, в том числе и на региональном уровне, к настоящему времени созданы. Можно надеяться, что, по мере развития и совершенствования механизмов партнерства между государством и частным бизнесом, сфера его применения будет расширяться и распространится на все важнейшие сферы деятельности региональных и муниципальных властей.

Библиографический список

1. Воротников А.А. Региональные центры ГЧП – новые возможности развития. Портал «Бюджет.ру». Электронный ресурс: <http://bujet.ru/>.
2. Глумов Е.А. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования // Корпоративный юрист. – Май 2009. – № 5.
3. Зусман Е.А. ГЧП в условиях экономического кризиса: новые тенденции развития // Эксперт. – 2008. – № 42 (631).
4. Мартусевич Р.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р.А. Мартусевич, С.Б. Сиваев, Д.Ю. Хомченко. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
5. Смирнов Е.Б. Чурбанов А.Е. «Типовые формы международных и национальных строительных контрактов и вопросы их адаптации к условиям России» // Журнал конкурсные торги. – 2002. – № 05-06.
6. Шмелева Е. Партнерство без правил. Каждый регион трактует механизмы ГЧП в меру своей испорченности // Российская Бизнес-газета. – № 758 (25) от 13 июля 2010.
7. Яковлев Ю.В. Формирование организационно-экономического механизма управления сложными инвестиционно-строительными проектами: монография. СПб.: СПбГИЭУ. 2009.

Ястребов О. А. – доктор юридических наук, профессор Российского университета дружбы народов (Москва)

Yastrebov O. A. – Doctor of Laws, Professor, Peoples Friendship Russian University, Moscow

e-mail: frolevgevg@mail.ru

