

УДК: 330.34

## **Развитие государственно-частного партнерства в регионе: организационно-правовой механизм\***

*Канд. экон. наук* **Кочеткова С.А.** kochetkovaca@mail.ru  
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет  
имени Н.П. Огарева», Саранск, Россия  
430005, г. Саранск, ул. Большевистская, 68

*\*Статья публикуется при финансовой поддержке Российского  
гуманитарного научного фонда (проект №14-12-13029)*

*Автором выделены основные проблемы в организационном механизме управления государственно-частным партнерством на уровне субъекта РФ и необходимости развития данного механизма. Проведено исследование нормативно-правового регулирования в области развития государственно-частного партнерства в субъекте Российской Федерации; организационного механизма развития ГЧП в Республике Мордовия и функции отдельных ее элементов. В статье также рассматривается отраслевая структура портфеля инвестиционных проектов в Приволжском Федеральном округе, а также уровень развития регионального законодательства о ГЧП в РФ за 2014 г. Автором выделены основные этапы развития системы государственного управления проектами ГЧП, разработаны предложения по созданию ГЧП-центра с определением перечня услуг, что позволит финансировать инвестиционные проекты, направленные на развитие инфраструктуры и реализацию инновационных проектов.*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, регион, организационный механизм, нормативно-правовое регулирование, инвестиционные проекты, этапы развития системы управления проектами ГЧП, группировка региональных законов о ГЧП, ГЧП-центр.

---

## **Development of public-private partnership in the region: organizational legal mechanism\***

*Ph.D.* **Kochetkova S.A.** kochetkovaca@mail.ru  
Mordovian State University named after N.P.Ogarev, Saransk, Russia  
430005, Saransk, Bolshevistskaya Street, 68

*\*Article is published with financial support of the Russian humanitarian scientific fund  
(the project №14-12-13029)*

*The author allocated the main problems in the organizational mechanism of management of public-private partnership at the level of the territorial subject of the Russian Federation and need of development of this mechanism. Research of standard and legal regulation in the field of development of public-private partnership in the subject of the Russian Federation is conducted; the organizational mechanism of development of PPP in the Republic of Mordovia and function of its separate elements. In article the branch structure of a portfolio of investment projects in the Volga Federal District, and also a level of development of the regional legislation on PPP in the Russian Federation for 2014 is also considered. The author allocated the main stages of development of system of public administration with the PPP projects, offers on creation of PPP center with definition of the list of services that will allow to finance the investment projects aimed at the development of infrastructure and implementation of innovative projects are developed.*

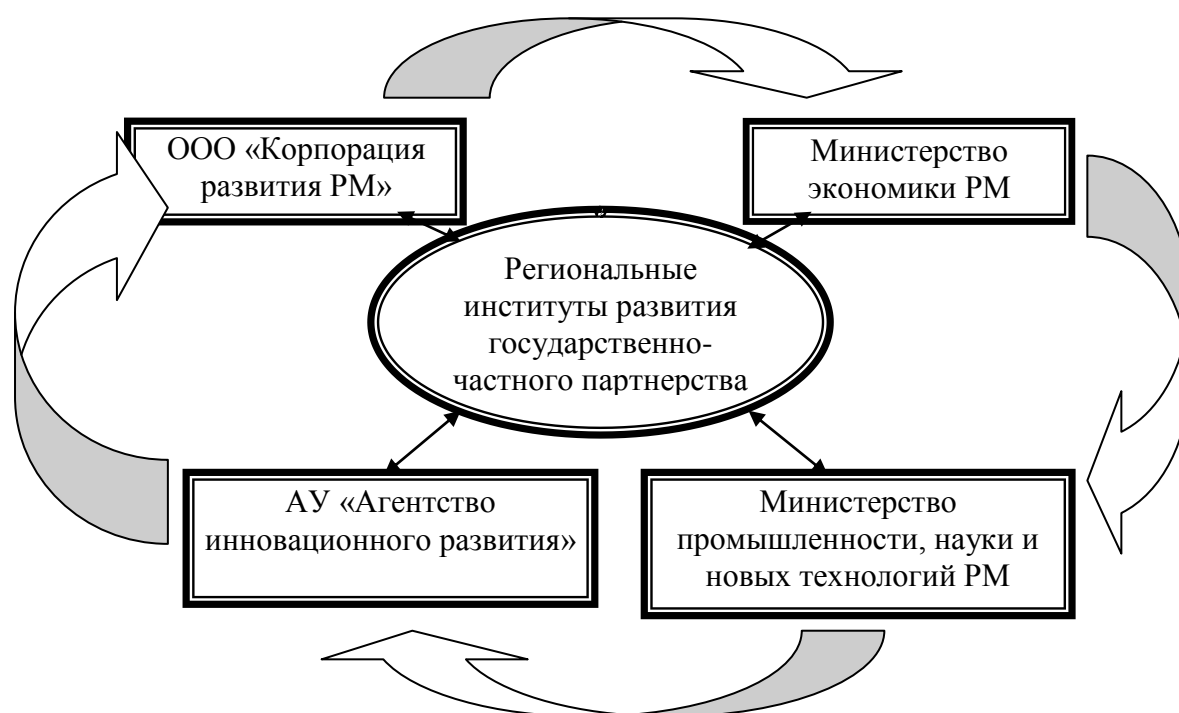
**Keywords:** public-private partnership, region, organizational mechanism, standard and legal regulation, investment projects, stages of development of a control system of the PPP projects, group of regional laws on PPP, PPP center.

В субъектах Российской Федерации управление государственным частным партнерством (ГЧП) осуществляют различные подразделения органов исполнительной власти, наделенные такими полномочиями. Но в настоящее время действия уже сформированных подразделений в регионах не являются скоординированными, в виду отсутствия единой стратегии государства в области развития государственно-частного партнерства. Организационная рассредоточенность говорит о проблемах в управлении сферой государственно-частного партнерства в Российской Федерации и в ближайшем будущем, так как отсутствует механизм развития государственно-частного партнерства как на уровне Федерации, так и на уровне регионов. Это в целом, затрудняет рост партнерских отношений между бизнесом и властью, и тормозит внедрение новых форм взаимодействия, а следовательно, и развитие самого института государственно-частного партнерства.

В основе комплексного развития института государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации лежит успешное функционирование системы государственного и муниципального управления данным механизмом. Развитие ГЧП в субъектах требует формирования отдельной системы управленческих процессов, структур и распорядительных документов, а также соответствующей системы мер, включая выработку целей, задач и принципов, направлений развития и мероприятий по их достижению, формализованной в виде документов стратегического планирования (далее – системы государственного и муниципального управления государственно-частным партнерством).

Развитие системы государственного и муниципального управления государственно-частным партнерством свидетельствует о долгосрочном характере государственных планов относительно развития ГЧП, расширяет возможности реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП, а также повышает интерес частного сектора к проектам ГЧП в субъекте РФ.

В Республике Мордовия развитие государственно-частного партнерства возложено на следующие объекты развития (рисунок 1).



**Рис.1. Схема организационного механизма ГЧП в Республике Мордовия**

Региональный институт развития государственно-частного партнерства в Республике Мордовия составляют: ООО «Корпорация развития Республики Мордовия», Министерство промышленности, науки и

новых технологий Республики Мордовия, Автономное учреждение «Агентство инновационного развития Республики Мордовия», Министерство экономики Республики Мордовия [1].

Основными функциями данных организаций являются:

- стимулирование инвестиционной деятельности, способствующей повышению уровня социально-экономического развития Республики Мордовия;
- разработка государственной инвестиционной политики и мер по стимулированию инвестиционной активности;
- развитие государственно-частного партнерства;
- формирование механизма взаимодействия инвесторов, реализующих инвестиционные проекты с органами государственной власти Республики Мордовия и населением;
- формирование социально значимых проектов, реализуемых на основе механизма государственно-частного партнерства;
- выступление заявителем при взаимодействии с федеральными «институтами развития» и т.д.

Отметим, что развитие системы государственного и муниципального управления ГЧП имеет несколько ключевых этапов (рисунок 2).

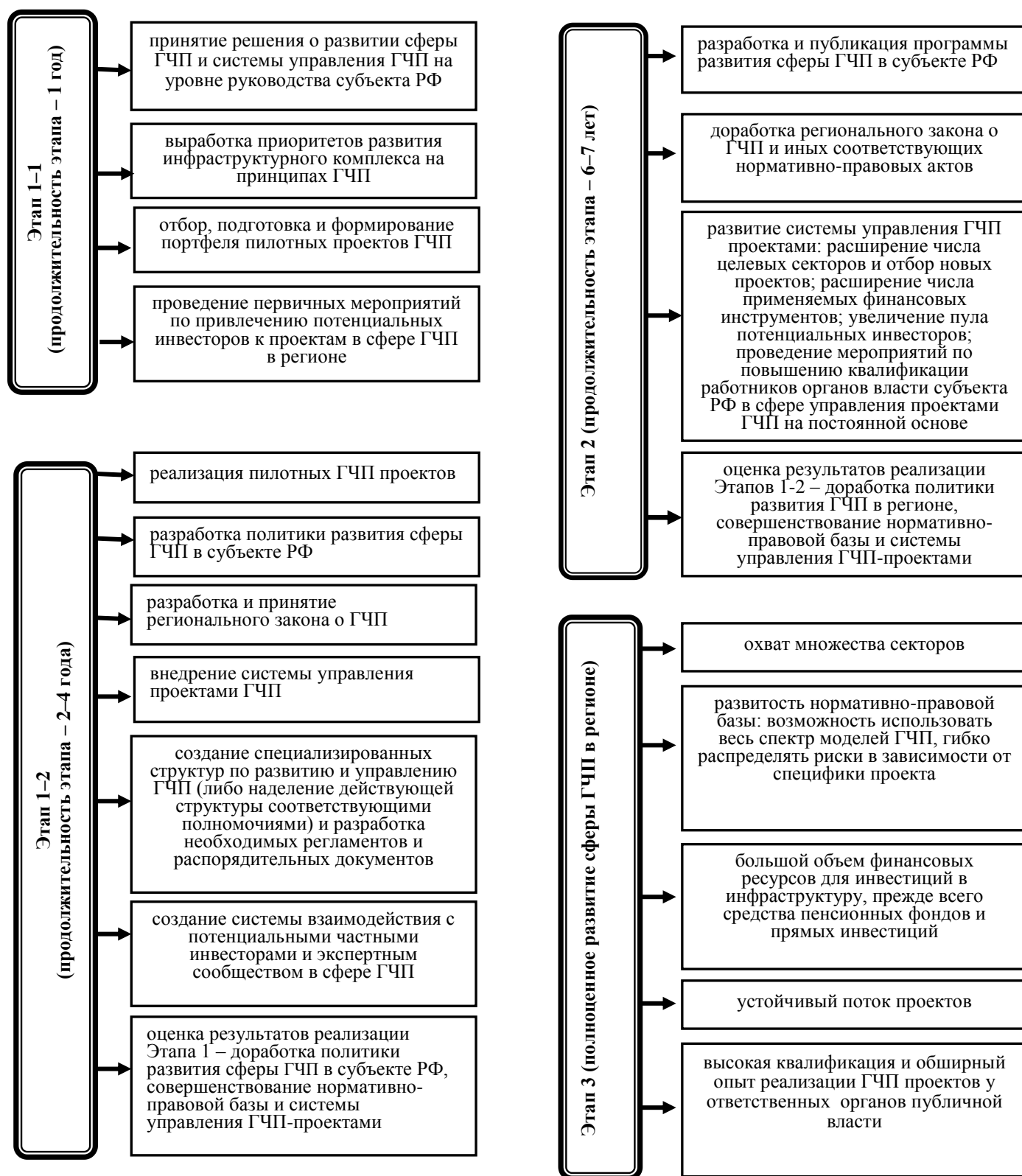
Данные рисунка 2 показывают, что в Республике Мордовия формирование ГЧП было определено как приоритетное направление в развитии экономики региона в послании Главы РМ В. Д. Волкова Государственному собранию РМ, в Стратегии инвестиционного развития РМ до 2020 года, а также в Программе действий Правительства РМ на 2014 год по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию и Послания Главы РМ Государственному собранию РМ. Отбор, подготовка и формирование портфеля пилотных проектов ГЧП ложиться на плечи Корпорации развития РМ, т. к. данная организация является основным каналом связи и информации для инвесторов. В Программе действий Правительства РМ на 2014 г. как одно из приоритетных мероприятий прописано, что Министерство экономики РМ должно в течение года организовать представление и обеспечить продвижение инвестиционных проектов организаций в федеральных институтах развития, в том числе в ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и Российском фонде прямых инвестиций (Центр привлечения инвестиций), что соответственно ведет за собой привлечение потенциальных инвесторов в регионы.

Для решения проблемных вопросов, связанных с реализацией инвестиционных проектов, в республике функционирует Межведомственная комиссия по рассмотрению проблемных вопросов, связанных с реализацией инвестиционных проектов на территории Республики Мордовия (утвержденная постановлением Правительства Республики Мордовия от 14 марта 2011 г. № 78). Указом Главы Республики Мордовия от 26 июля 2013 г. № 156-УГ утвержден Совет по улучшению инвестиционного климата при Главе Республики Мордовия.

В целях интеграции науки с промышленностью, осуществления взаимодействия научной и образовательной общественности, бизнес-структур с органами государственной власти, местного самоуправления Республики Мордовия при формировании инновационной политики, реализации программ и проектов Республики Мордовия, направленных на решение экономических и социальных проблем создан Координационный Совет Республики Мордовия по инновационной деятельности, образованный Указом Главы Республики Мордовия от 23 марта 2012 г. № 42-УГ).

Для решения административных вопросов в инвестиционной деятельности при Главе Республики Мордовия действуют Совет предпринимателей и Совет директоров промышленных предприятий, которые являются совещательно-консультативными органами, обеспечивающими взаимодействие государственных структур с предпринимательским и производственным секторами.

На данный момент времени разработан проект Закона РМ об участии республики в государственно-частном партнерстве. Согласно данному законопроекту, целью осуществления государственно-частного партнерства в Республике Мордовия является концентрация материальных, финансовых ресурсов, а также привлечение средств внебюджетных источников для реализации социально значимых, в том числе инфраструктурных, инновационных, инвестиционных проектов и программ на территории Республики Мордовия с использованием средств республиканского бюджета Республики Мордовия и (или) объектов государственной собственности Республики Мордовия.



**Рис. 2. Этапы развития системы государственного управления проектами ГЧП**

Объектом ГЧП могут являться любые сферы деятельности, но приоритетными признаны:

- объекты транспортной инфраструктуры и транспорта, включая объекты дорожного сервиса и транспортного обслуживания;
- объекты системы коммунального хозяйства, объекты обеспечения и благоустройства жилищного фонда и нежилых помещений;
- объекты сбора, утилизации и переработки бытовых, промышленных отходов и отходов медицинских организаций;

- объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;
- объекты, используемые для осуществления медицинской деятельности;
- объекты образования, здравоохранения, спорта, туризма, отдыха и социального обслуживания;
- объекты связи и телекоммуникаций;
- объекты бытового обслуживания и общественного питания [2].

К настоящему времени из 84 субъектов Российской Федерации в 65 приняты региональные законы, которые регулируют деятельность государственно-частных партнерств [3]. Ведется дополнительная проработка отдельных вопросов, связанных с формированием и структурой закона, а также изучение нормативно-правовой базы аналогичной сферы в других регионах ПФО. По данным на ноябрь 2013 года региональные законы об участии субъекта в государственно-частном партнерстве приняты в 65 субъектах РФ. Еще в 4 субъектах РФ законы находятся на стадии рассмотрения органами законодательной власти

Проект государственно-частного партнерства это всегда инвестиционный проект. Для реализации наиболее перспективных инвестиционных проектов правительством РФ было принято решение о создании Инвестиционного фонда РФ. Он был создан в Минэкономразвития РФ, затем был передан в управление Минрегионразвития РФ. В законе о федеральном бюджете на 2006 г. впервые было предусмотрено образование Инвестиционного фонда объемом 69,7 млрд. р. Наполнение фонда происходит за счет повышения цены отсечения нефти при формировании Стабилизационного фонда и досрочного погашения внешнего долга, т.е. за счет экономии на процентах. В ст. 179.2 Бюджетного кодекса РФ (в редакции федерального закона от 26.04.07 № 63-ФЗ) Инвестиционный фонд РФ определяется как «часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства».

Инвестиционный фонд РФ позволил реализовать новые подходы к созданию объектов инфраструктуры, недостаточный уровень развития которой препятствует экономическому росту. Средства фонда предлагается также направить на развитие инновационной инфраструктуры. Согласно Программе, расходование средств Инвестиционного фонда РФ на условиях ГЧП позволит повысить эффективность государственных инвестиций (вклад частного капитала должен быть не менее 25 %).

В Республике Мордовия аналогичным образом сформирован Региональный инвестиционный фонд, утвержденный Законом Республики Мордовия от 8 августа 2013 года №51-3 «Об Инвестиционном фонде Республики Мордовия». В соответствии с законом, Инвестиционный фонд Республики Мордовия – это часть средств республиканского бюджета Республики Мордовия, подлежащая использованию в целях реализации на территории Республики Мордовия инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Согласно статье 4 данного закона, бюджетные ассигнования регионального инвестиционного фонда предоставляются в форме:

- бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Республики Мордовия;
- субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов [4].

Во многих субъектах Российской Федерации одним из эффективных инструментов реализации приоритетных проектов является использование финансовых институтов, в первую очередь государственных банков развития, для привлечения долгосрочных инвестиций в приоритетные сферы экономики. Так, Внешэкономбанк является государственной корпорацией, выполняющей функции Банка развития, и действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификации и стимулирования притока инвестиций. Своеобразным катализатором ГЧП на региональном уровне выступает центр ГЧП Внешэкономбанка (рисунок 3) [5, 6].

Внешэкономбанк финансирует крупные инвестиционные проекты, направленные на развитие инфраструктуры и реализацию инновационных проектов, в том числе в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций. География проектов по направлениям в Приволжском федеральном округе представлена в приложении Д. Определим структуру проектов по отраслям (рисунок 4) [7].



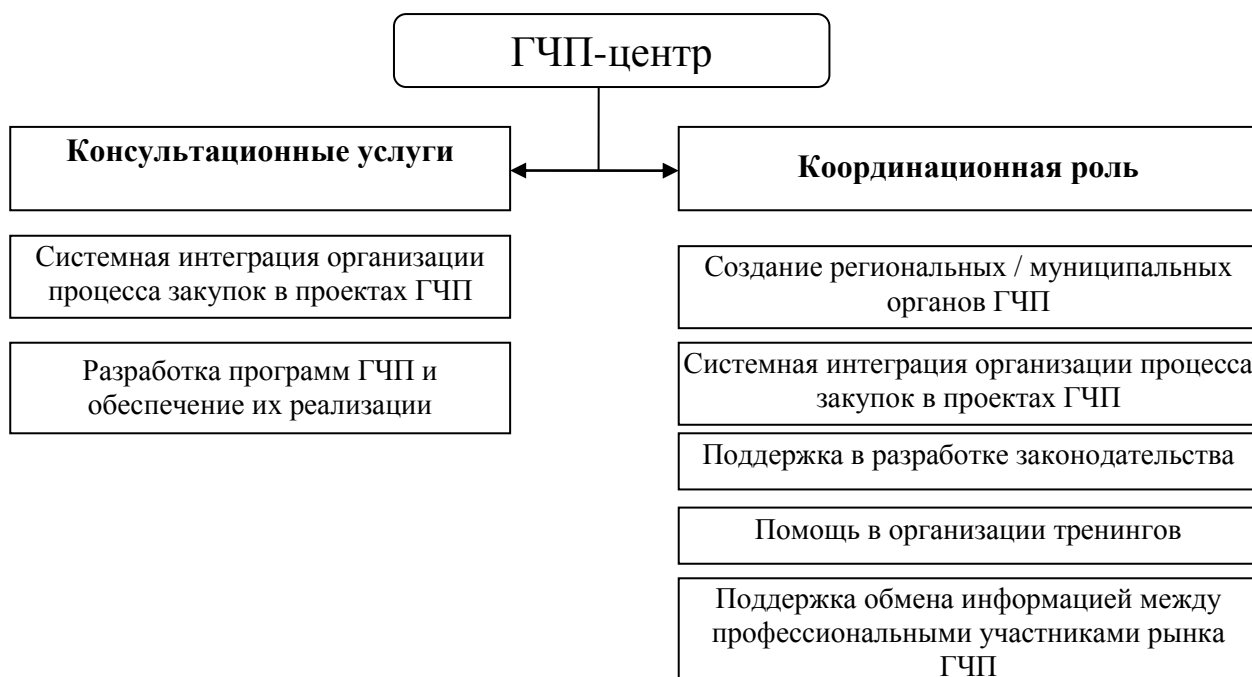


Рис. 3. Виды услуг ГЧП-центра

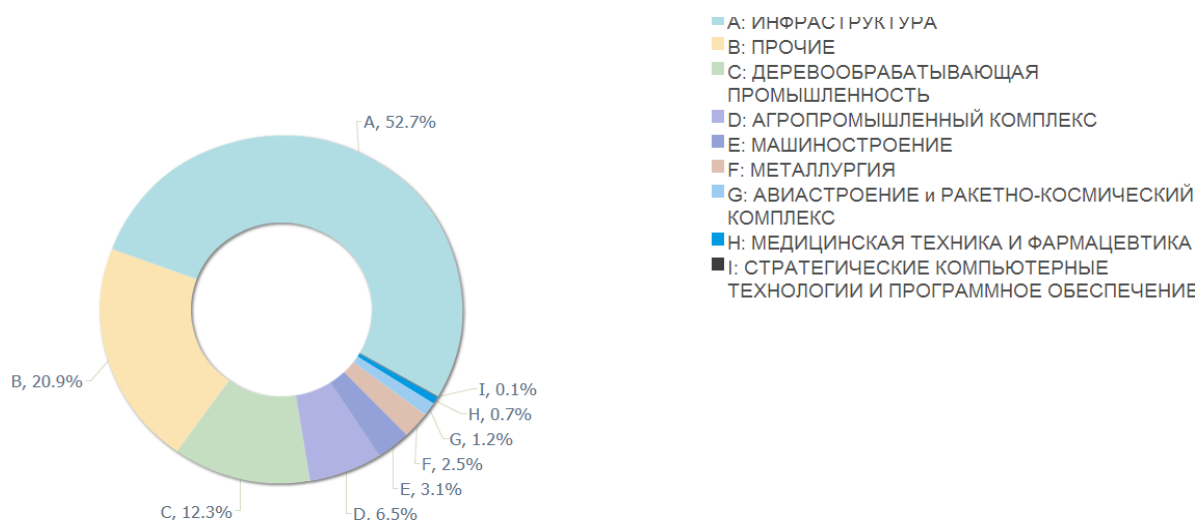


Рис. 4. Отраслевая структура портфеля инвестиционных проектов в ПФО

Приволжский федеральный округ занимает третье место среди остальных регионов по количеству проектов, имеющих поддержку Внешэкономбанка (рисунок 5).

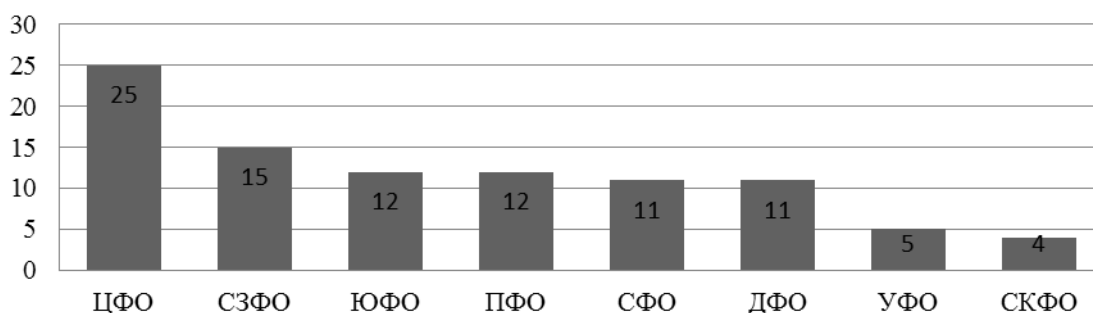


Рис. 5. Распределение проектов по федеральным округам, количество проектов

Стратегическая цель Банка в области развития рынка ГЧП – содействие органам государственной власти и муниципального самоуправления в подготовке инвестиционных проектов на принципах ГЧП и привлечения частного капитала к их реализации. Расширение масштабов инвестиционной деятельности на принципах ГЧП будет осуществляться на основе реализации комплекса мер нефинансового и финансового содействия администрациям в решении проблем регионального и городского развития.

Перейдем к анализу регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства в целом по субъектам Российской Федерации (таблица 1) [8].

Таблица 1

**Уровень развития регионального законодательства о ГЧП в Российской Федерации (2014 г.)**

Округ	Количество субъектов в округе	Количество субъектов, принявших закон о ГЧП	Доля субъектов, принявших закон о ГЧП, %
ЦФО	18	11	61
СЗФО	11	11	100
КФО	2	-	0
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	85	65	71,7

Закон об участии субъекта в государственно-частном партнерстве является основным нормативно-правовым документом, который является фундаментом для построения всей нормативно цепочки ГЧП. Как видно из данных, представленных в таблице 1, только СЗФО и ЮФО в 100-% объеме приняли закон о ГЧП, что свидетельствует о готовности данных субъектов к новому виду сотрудничества государства и частного бизнеса. На втором месте стоит СФО и УФО, где 11 субъектов из 12 приняли закон о ГЧП, и 5 из 6 субъектов соответственно. Что касается Приволжского Федерального округа, то здесь 11 субъектов из 14 приняли закон о ГЧП. Республика Мордовия пока не входит в число этих 11 субъектов, также как и Пермский край и Ульяновская область. Таким образом, только 71,7% всех субъектов Российской Федерации готово к реализации на своей территории механизма ГЧП.

В настоящий момент в Российской Федерации ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций - проекты ГЧП.

Проведенный анализ законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также сложившейся практики реализации проектов ГЧП показал, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов ГЧП по формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Нормы российского законодательства предусматривают использование ограниченного числа моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что существенно ограничивает возможности инвестора по привлечению заемного финансирования.

В отсутствие эффективного и достаточного регулирования договорных инструментов ГЧП на федеральном уровне некоторые субъекты Российской Федерации стали разрабатывать и принимать региональные законы о ГЧП. Главным образом целью разработки регионального закона о ГЧП являлось создание правового инструмента, который бы стал альтернативой концессионным соглашениям.

Анализ регионального законодательства в сфере ГЧП позволяет выделить две основных группы региональных законов о ГЧП:

*группа 1:* законы содержат достаточно детальное регулирование вопросов ГЧП и во многом имеют схожие положения с законом Санкт-Петербурга о ГЧП, включают детальное описание форм ГЧП (форм участия публичного партнера), гарантии прав партнеров и т.д.;

*группа 2:* законы содержат рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП, включают лишь общие положения (зачастую состоят из 5 – 7 статей) и являются фактически декларативными документами.

Одной из ключевых проблем регионального законодательства в сфере ГЧП является наличие рисков противоречия указанных законов и, соответственно, конкретных положений соглашений по проектам ГЧП, реализуемых в соответствии с такими законами, императивным нормам федерального законодательства. Важно отметить, что указанные риски объективны, вызваны отсутствием надлежащего регулирования отношений в рамках ГЧП на федеральном уровне и в целом не зависят от качества подготовки законов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, проанализировав нормативную базу по регионам РФ и в республике в частности, стоит отметить следующее. Нормативная база на пути своего формирования сталкивается с рядом проблем и ограничений. В силу отсутствия федерального закона, регионы не способны целостно определить основы ГЧП. Между тем, принятие федерального закона о ГЧП и использование механизма ГЧП на федеральном уровне позволит создать положительную динамику в эффективном решении федеральных задач, направленных на развитие инфраструктурных, национальных проектов, а также поможет создать новые возможности для развития частного бизнеса.

### Список литературы

1. Сайт Министерства экономики Республики Мордовия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mineco.e-mordovia.ru>.
2. О государственно-частном партнерстве в Республике Мордовия: проект закона – [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
3. *Кочеткова С.А.* Нормативно-правовые аспекты развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ: проблемы и их решения // Электронное научно-практическое периодическое издание «Экономика и социум». - Вып. №3(12) (июль-сентябрь, 2014).
4. О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Мордовия [Электронный ресурс] : Закон Республики Мордовия от 20 февраля 2006 года № 6-З – Доступ из справ.- правовой системы «Гарант».
5. Сайт Портала государственно-частного партнерства в России [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pppinrussia.ru/>.
6. Сайт Центра развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/>.
7. Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – М.: 2014.
8. Рейтинг регионов России «ГЧП-старт» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ccifr.ru/uploaded/Actualites/chambre/ Rating\\_regions\\_russes\\_PPP.pdf](http://www.ccifr.ru/uploaded/Actualites/chambre/ Rating_regions_russes_PPP.pdf).

### References

1. Sait Ministerstva ekonomiki Respubliki Mordoviya [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://mineco.e-mordovia.ru>.
2. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve v Respublike Mordoviya: proekt zakona – [Elektronnyi resurs]. – Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant-plyus».
3. Kochetkova S.A. Normativno-pravovye aspekty razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub"ektakh RF: problemy i ikh resheniya // *Elektronnoe nauchno-prakticheskoe periodicheskoe izdanie «Ekonomika i sotsium»*. - Vyp. №3(12) (iyul'-sentyabr', 2014).
4. O gosudarstvennoi podderzhke investitsionnoi deyatel'nosti v Respublike Mordoviya [Elektronnyi resurs] : Zakon Respubliki Mordoviya ot 20 fevralya 2006 goda № 6-Z – Dostup iz sprav.- pravovoi sistemy «Garant».
5. Sait Portala gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa: <http://www.pppinrussia.ru/>.
6. Sait Tsentra razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa: <http://pppcenter.ru/>.
7. Reiting regionov GChP-2014. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Elektronnyi resurs]. – M.: 2014.
8. Reiting regionov Rossii «GChP-start» [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: [http://www.ccifr.ru/uploaded/Actualites/chambre/ Rating\\_regions\\_russes\\_PPP.pdf](http://www.ccifr.ru/uploaded/Actualites/chambre/ Rating_regions_russes_PPP.pdf).