

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ,
или
КАК РЕАЛИЗОВАТЬ ГЧП В РОССИИ

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

© Коллектив авторов, 2009 г.

© ООО "Издательство журнала "Финансы,
экономика, безопасность", 2009 г.

© Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, 2009 г.

Предисловие

Примерно с 2002 года на самом верху российской власти всерьез заговорили о государственно-частном партнерстве (ГЧП) как основном инструменте промышленной политики. Это произошло после того, как в руководящих умах стало господствовать (и небезосновательно, как показали дальнейшие экономические события) представление о том, что в первое десятилетие XXI века экономика России будет развиваться в условиях положительного внешнего шока — высоких цен на нефть и другое сырье. Одновременно остро встал вопрос — готов ли отечественный бизнес вступать в деловое партнерство с государственными организациями? Имеется ли отработанный механизм такого взаимодействия и как он будет выглядеть в реалиях непростых условий российской правовой системы и экономики? Каковы результаты практики государственно-частного партнерства в других странах? Как избежать повторения возможных ошибок и т.п.

Варианты ответов на эти вопросы стали появляться в российских научных исследованиях и хозяйственной практике достаточно быстро. Однако многие правовые и экономические механизмы взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП до сих пор остаются слабо проработанными законодательно, а примеры реализованных проектов национального масштаба с участием государства и частного сектора на сегодняшний день фактически исчисляются единицами, причем все они реализованы в результате гигантских усилий инициаторов, «в ручном режиме». Достаточно сказать, что до сих пор не утихает дискуссия как среди чиновников, так и в бизнес-среде на тему «What is ГЧП и как оно реализуется», насколько эффективны для бизнеса действующие модели ГЧП и как найти новые формы и методы взаимодействия с государством при обязательном условии дистанцирования от неизбежных, по мнению значительной части западного бизнес-сообщества, «неэкономических» издержек. Актуальность проблемы выбора и практического применения различных моделей реализации крупных инвестиционных проектов в России, слабая структурированность теоретических знаний с точки зрения осуществления указанного выбора обуславливают необходимость проведения углубленных исследований в этом направлении.

В то же время анализ инвестиционной активности государства и частного сектора в рамках реализации «пилотных», или, если хотите, «пионерных», проектов российского ГЧП доказывает эффективность использования государством моделей государственно-частного партнерства с целью реализации государственной промышленной политики, а также с целью стимулирования инвестиционной и предпринимательской активности частного сектора. Практика четко ориентирует нас, что, несмотря на все трудности реализации проектов ГЧП в условиях нынешних реалий российской экономики, инвестиционный проект общегосударственного значения, основанный на приоритетах инвестиционной политики государства, с одной стороны, и индивидуальных стратегиях участия в нем частных экономических субъектов, с другой стороны, имеет значительно более высокие шансы на успех в сравнении с обычными крупными инвестиционными проектами независимо от отраслевой специфики.

В момент, когда выходит настоящая книга, международное сообщество единодушно в признании глобальности нарастающих кризисных явлений в экономике, финансах, экологии, энергетике, других сферах. Не является большим секретом тот факт, что эти кризисные явления, в том числе и в российской экономике, являются в значительной степени следствием международно-правового нигилиз-

ма и экономического эгоизма США, накоплением этим государством в предыдущие годы критической массы в злоупотреблениях правом и политико-экономическим диктатом.

Результат для мировой экономики оказался настолько плачевным, что даже самые ярые апологеты тезиса о том, что «все исправит невидимая рука рынка», практически оценили необходимость и эффективность партнерского взаимодействия бизнеса с государством, в первую очередь при реализации масштабных инвестиционных проектов. Со своей стороны и сами государственные органы как хозяйствующие субъекты начали «планомерный отход» от «старого» понимания своей роли в направлении изменения правил и форм своего участия в экономике. Такие процессы нарастают и в российской действительности. Фактически государственно-частное партнерство в настоящих условиях показывает себя как единственный антикризисный инструмент, позволяющий хозяйствующим субъектам не только эффективно противостоять негативным тенденциям, но и продолжать реализацию намеченных приоритетных инвестиционных проектов.

Настоящее издание состоит из материалов исследований по различным аспектам государственно-частного партнерства, опубликованных в 2004—2008 годах в журнале «Финансы. Экономика. Безопасность». В них детально исследуются не только различные аспекты зарубежной практики государственно-частного партнерства, но и анализируются теоретические и практические возможности применения различных моделей ГЧП в различных отраслях экономики Российской Федерации.

Конечно, с момента первой публикации прошло достаточно много времени, и в правовой и хозяйственной практике российской экономики появилось много новых положительных изменений, в частности, принят целый ряд законодательных актов, касающихся внедрения различных форм ГЧП, например, вступил в силу закон о концессиях и др. Однако материалы, приведенные в данном издании, нисколько не потеряли актуальности.

Настоящая книга будет полезна как руководителям государственных и муниципальных органов власти, работникам министерств и ведомств, так и руководящему персоналу частных хозяйствующих субъектов в изучении дополнительного инструментария, применимого для оценки и эффективного позиционирования возможной роли государства при реализации конкретных инвестиционных проектов, реализуемых на условиях государственно-частного партнерства.

В.Н. Лихачев,
заместитель председателя Комитета Совета Федерации
по международным делам,
Чрезвычайный и Полномочный Посол,
доктор юридических наук, профессор

Общие вопросы реализации ГЧП в России

В. Лихачев,
член Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

М. Азанов,
эксперт члена Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

**Практический анализ современных механизмов
государственно-частного партнерства
в зарубежных странах,
или Как реализовать ГЧП в России¹**

Введение

В активно развивающейся российской экономике по мере роста общественных потребностей возрастает недостаточность возможностей государственного (бюджетного) финансирования и в то же время имеются крупные инвестиционные проекты, реализация которых вследствие их масштабности и социальной значимости не может быть передана во власть одних только рыночных механизмов. Таковы, например, проекты, касающиеся сфер национальной безопасности, поддержания правопорядка, жилищно-коммунального хозяйства, топливной промышленности, энергетической и транспортной инфраструктуры.

В каждой из названных сфер необходим постоянный контроль государства — за качеством предоставляемых услуг, за тарифной политикой, за соблюдением правил безопасности, регламентацией конкуренции и так далее. Именно в этих сферах, нуждающихся в контроле со стороны государства и не обеспечивающих быструю отдачу пропорционально вложенным инвестициям, в экономике зарубежных промышленно развитых стран исторически развивалось государственно-частное партнерство — ГЧП. Сегодня оно занимает ведущие позиции в жилищно-коммунальном хозяйстве, топливной промышленности, электроэнергетике, в сфере железных дорог и других видов общественного транспорта, в строительстве и эксплуатации автомобильных дорог.

Успешное выполнение проектов ГЧП требует создания некоторых предварительных условий, например, наличия эффективной административной структуры, достаточно развитого частного сектора и инвестиционно сообразной окружающей среды, что наименее развито в России.

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 5(5); 2005. № 1(6); 2005. № 2(7).

Применительно к российской экономике государственно-частное партнерство должно стать одним из стратегических направлений развития и модернизации объектов современной промышленности и инфраструктуры, затрагивающим прежде всего совокупность приоритетных проектов, ориентированным на привлечение значительных зарубежных инвестиций и не предусматривающим в обязательном порядке необходимость прямого бюджетного финансирования этих проектов.

В настоящей работе проводится подробное исследование форм и механизмов государственно-частного партнерства на основе изучения практического опыта зарубежных стран в этой области и рассматривается предложенная М. Азановым модель финансирования инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства, действующая в рамках существующего в России законодательства.

Что такое государственно-частное партнерство и как это делается "у них"

Сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах очень разнообразны. Сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур, с разнообразным диапазоном задач и компетенций. В настоящем разделе работы будет проведен анализ зарубежного опыта государственно-частного партнерства с целью исследования возможностей применения этого опыта в экономике Российской Федерации.

Под термином "государственно-частное партнерство" понимаются разнообразные схемы реализации проектов, не похожие ни на уже знакомые нашей стране приватизацию или "совместные предприятия", ни на модную контрактацию — аутсорсинг (*outsourcing*), хотя их вполне справедливо также иногда относят к проектам государственно-частного партнерства. За рубежом обычно применяется английская аббревиатура *PPP*, от словосочетания *Public Private Partnership*.

Там принято называть государственно-частным партнерством очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть разными — капитал, ноу-хау, опыт менеджеров. Под общественными потребностями понимается то, что признается таковыми в каждом конкретном государстве, — дороги, парки, а иногда и такие вполне коммерческие секторы, как связь или недвижимость.

Лидерами в области государственно-частного партнерства считаются США, Великобритания, Франция и Германия. При этом в США кооперация властей и частных лиц особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне государственной иерархии. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (*National Council for Public-Private Partnership*), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей

(водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок¹ и т.д.) обычный город использует коммерческие фирмы при исполнении 23.

В Великобритании, наоборот, ГЧП каждый раз становится предметом ожесточенных дебатов при реализации проектов национального масштаба, например, таких, как строительство Евротоннеля, Лондонского метрополитена, новых железных дорог.

Первый опыт ГЧП в Великобритании был зафиксирован в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков на основе новой дерегулированной и рыночно ориентированной политики планирования. В 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана "Частная финансовая инициатива" (*PFI*). В 1997 году процедуры *PFI* были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов ГЧП. Далее последовала целая серия более или менее успешно начатых проектов ГЧП, среди которых, кроме вышеупомянутых, стоит отметить создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, общественной библиотеки в Борнмуте, школ в Бриджпорте и Дорсете, дома престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, строительство северного кольца Бирмингема, железнодорожной сети Кройдона и т.д.

Франция обладает богатыми традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность сообществ смешанной экономики (*SEM*) и предоставление концессий. Законодательные основы *SEM* восходят к 1966 и 1983 годам. Характеристикой *SEM* является то, что государственный сектор и местные власти согласно законодательству должны иметь бо́льшую долю в составе активов *SEM* и таким образом играть преобладающую роль в управлении ими. *SEM* осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора².

¹ Знакомый москвичам полумафиозный бизнес сбора денег за парковку у тротуаров в столице имеет в США вполне респектабельный вид государственно-частного партнерства, не потеряв, однако, до конца криминальный привкус. После того как в результате эпидемии взломов парковочных счетчиков сборы за парковку упали с 1 млн. долларов в месяц до 200 тыс. долларов, Вашингтон (округ Колумбия) передал все парковки у тротуаров частной компании-оператору, которая обязалась перечислять городу фиксированную сумму — 1 миллион в месяц, взяв на себя содержание и охрану системы счетчиков и приняв на работу бывших городских служащих. Однако кто взламывал счетчики ранее и в каких отношениях находится эта частная компания-оператор с городской мафией, выяснить не удалось. Пожалуй, использованная в этом примере фиксированная доходность для бюджета — редчайший случай, сводящий ГЧП к издавна известному налоговому откупу. Обычно доходы сторон (и их риски) в большинстве проектов ГЧП стараются сделать зависящими от результатов деятельности.

² Этот договор может иметь различные формы (договор концессии, передачи в управление и так далее, что будет рассмотрено достаточно подробно); он передает *SEM* соответствующие законодательству полномочия, принадлежащие государственному сектору (коммерческое использование автостоянок, придорожной полосы на шоссе или водоснабжение большой группы домашних хозяйств). Этот же договор регулирует предоставление местными властями субсидий для *SEM*.

По виду деятельности *SEM* могут быть разделены на три категории: *SEM* развития земель, *SEM* расселения и *SEM* услуг. Постоянно наблюдается опережающий рост числа *SEM* услуг. Фактически предприятиями *SEM* выполняется более 40 видов работ и услуг, например, развитие земельных участков, строительство, арендные советы, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров, судоходство, сбор и переработка мусора, строительство сетей водоснабжения и канализации, кабельных сетей и так далее. Помимо *SEM*, договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями.

В Германии идея ГЧП была очень давно принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив еще в середине XIX столетия. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляет им налоговые льготы. Недостаток финансовых ресурсов на федеральном уровне, в землях и муниципалитетах катализирует дебаты по включению частной экономики в реализацию государственных задач. Германские банки и другие финансовые учреждения играют очень активную роль в этих дебатах по вопросам будущего развития ГЧП. Частное финансирование государственных инвестиций путем лизинга основных фондов, факторинга и других моделей участия продвигается как интеллектуальная альтернатива традиционному муниципальному финансированию путем классических займов. Начиная со второй половины 80-х годов прошлого века государственно-частное партнерство в Германии становится особенно важным. Этот процесс начался с крупных проектов восстановления и перестройки городской инфраструктуры в земле Северный Рейн — Вестфалия, сделав необходимыми изменения в структурной политике и выявив недостаток государственного финансирования. В контексте новой тогда региональной структурной политики в начале 90-х годов были созданы агентства развития, объединяющие государственных партнеров (например, местные власти) и частных игроков (землевладельцев, торговые ассоциации и так далее). В качестве высшего приоритета такие агентства приняли задачу восстановления заброшенных земель.

Комиссия ЕС для программного периода 2003—2006 годов предусмотрела в повестке дня большое количество возможностей по финансовой поддержке ГЧП. Комиссия прямо способствует созданию независимых организаций для развития и реализации проектов ГЧП, что при отсутствии доступности частного капитала обеспечивает элемент эффективности.

В этом контексте должны быть приняты во внимание не только возможности Европейского фонда регионального развития (*ERDF*) и Фонда сплочения, но также и Европейского инвестиционного банка (*EIB*) и Европейского инвестиционного фонда (*EIF*). В частности, *EIB* поддерживает развитие государственно-частного партнерства в Трансевропейских транспортных сетях, предоставляя долгосрочные кредиты. *EIF*, главная задача которого состоит в поддерж-

ке малых и средних предприятий, также имеет возможность предоставления гарантий по займам и венчурному капиталу в рамках структуры Трансевропейских транспортных сетей.

Примерами проектов ГЧП, реализуемых властями Евросоюза в структуре Трансевропейских транспортных сетей, являются: в Португалии — мост "Васко да Гама", в Греции — аэропорт Спата (Афины), мост на Коринфском канале и так далее. Помимо Трансевропейских транспортных сетей, власти Евросоюза поддерживают проекты ГЧП в других областях, например:

- инфраструктурные проекты в энергетической отрасли. Электростанции *Pego* и *Tapada* в Португалии, построенные на условиях ГЧП, были финансово поддержаны *EIB*; электростанция "*LUL Power PFI*" в Лондоне финансировалась также *EIB*;

- закупка подвижного состава для государственного транспорта в Великобритании;

- развитие информационного общества в школе. Европейская Комиссия приняла план действий "Исследования информационного общества", который направлен на поддержку ГЧП, заключенного между частными компаниями сектора информационных технологий и государственными образовательными учреждениями. В этом контексте была создана Европейская ассоциация некоммерческих продуктов (Европейское партнерство в образовании (*EEP*), членами которой являются частные компании, образовательные учреждения и администрации. Цель *EEP* состоит в ускорении процессов внедрения современных информационных технологий в обучение и образовательные центры и в итоге — в поддержании ГЧП в этой сфере;

- в связи с этим следует отметить, что *EIF*, главная задача которого состоит в предоставлении гарантий по венчурному капиталу для развития малых и средних предприятий, имеет непосредственно структуру государственно-частного партнерства¹.

Таким образом, в зарубежных промышленно развитых странах осуществляемые в рамках государственно-частного партнерства проекты легко можно обнаружить в самых разных отраслях экономики и общественных отношений:

финансовый сектор: частные страховые и управляющие компании, имеющие опыт работы с потребителями на конкурентных добровольных рынках, занимают все более прочные позиции в секторах обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;

общественный порядок и безопасность: обеспечение порядка на транспорте и в общественных местах, эксплуатируемых частными компаниями (парки, общественные здания), эксплуатация городских парковок;

недвижимость: строительство и эксплуатация общественных объектов и муниципального жилья в обмен на право застройки и развития в коммерческих проектах;

¹ Его составляют следующие партнеры: Европейская комиссия — 30 процентов, *EIB* — 40 процентов и 76 других банков — 30 процентов.

образование и медицина: школы и больницы строятся и (или) переоборудуются частными компаниями, получающими право коммерческой застройки и развития соседних (или других) земельных участков;

природоохрана и развитие инфраструктуры туризма: обслуживание и развитие городских и загородных парков, национальных парков и заповедников, уникальных природных объектов, совмещенное с правом эксплуатации природных или рекреационных ресурсов, в том числе получения доходов от посетителей и туристов;

муниципальные услуги: обновление и эксплуатация, а также строительство новых коммунальных сетей (водопровод, канализация, изредка — тепло- и электроснабжение), уборка улиц, вывоз и утилизация мусора, муниципальный транспорт;

телекоммуникации: создание телекоммуникационной инфраструктуры и монопольные права на ее эксплуатацию, сопровождающиеся обязательствами по предоставлению услуг потребителям (или установленным государством специальными категориям потребителей);

транспорт: строительство, эксплуатация и обслуживание систем мониторинга и управления движением, строительство и эксплуатация автомагистралей, терминалов аэропортов и множество других проектов в автомобильном, железнодорожном, воздушном, городском, трубопроводном, морском и речном транспорте в портах и на внутренних линиях и так далее.

Кроме того, схемы государственно-частного партнерства иногда позволяют государству обойти ряд препятствий, связанных с ростом государственного долга. Маастрихтские соглашения налагают на займы стран Европейского союза существенные ограничения: дефицит бюджета — не более 3 процентов ВВП, государственный долг — не выше 60 процентов ВВП. Поэтому привлекательными становятся внесение нуждающихся в финансировании государственных активов в государственно-частное партнерство и выпуск облигаций частным сектором. Однако стоимость финансирования для частного заемщика выше, чем для государства, поэтому для обеспечения доходности проекта государству приходится идти на ряд ухищрений, что будет подробно рассмотрено далее.

Зачастую реализация муниципального или регионального проекта через механизм государственно-частного партнерства позволяет направлять на финансирование проекта выделенную часть причитающихся местных налогов. Такой аналог создания целевого бюджетного фонда позволяет увеличить прозрачность использования бюджетных средств и сохранить налоговые деньги от разворовывания.

Однако главной сферой экономики стран Европы и США, в которой государственно-частное партнерство можно считать достаточно широко распространенной и конкурентной формой деятельности, является строительство и эксплуатация автомобильных дорог. Здесь сосредоточено максимальное количество реализованных или запланированных проектов и в США, и в Великобритании, и в целом в странах ЕС, и даже в странах Восточной Европы.

Мы уже отмечали, что государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и частного бизнеса в зарубежных странах не нова. Добавим, что начало ГЧП было положено именно на транспорте.

Первые дороги, связавшие между собой города США, строились на средства частных компаний и были платными. В 1792 году штат Пенсильвания зарегистрировал первую частную компанию для строительства дороги Филадельфия — Ланкастер. В период с 1792 по 1845 год только в 13 восточных штатах было зарегистрировано более 1,5 тысячи дорожных компаний, хотя около трети из них так и не построило ни одной мили дорог. Прибыльность дорожных проектов была не очень высокой, однако акции с успехом размещались среди населения — люди рассматривали свои взносы не только как размещение капитала, но и как ассигнования на развитие своей местности. И уже в те времена законодатели штатов вписывали в уставы дорожных компаний существенные ограничения на строительство, эксплуатацию и ценовую политику. В годы строительства первых трансконтинентальных железных дорог в США федеральные земли, примыкавшие к полотну, часто передавались железнодорожным компаниям: возрастающая стоимость этих земель после завершения проекта многократно увеличивала инвестиционную привлекательность железнодорожного строительства для частных инвесторов.

В наше время в автодорожном строительстве проекты ГЧП включают и финансирование строительства новых платных дорог и инвестиций на существующих платных дорогах для замены устаревших систем сбора платы через окошечко кассы на современные дистанционные системы, позволяющие машинам даже не снижать скорости. Все более расширяется дискуссия по поводу возможной передачи в частное управление отдельных полос на бесплатных дорогах для организации скоростного платного движения¹.

У государственно-частного партнерства, как и у всякой другой экономической инициативы, в обществе существуют могущественные противники, которые мгновенно мобилизуются при каждой попытке реализации проекта такого партнерства.

Нетрудно классифицировать этих противников:

- так называемые идейные государственники, считающие, что для решения общественно полезных задач (например, создания сети платных автодорог или эффективно действующей железной дороги) достаточно разогнать нечистых на руку чиновников и нанять на их место честных. Однако почему-то новые чиновники по прошествии совсем короткого времени тоже оказываются под подозрением в нечистоплотности, бюджетных средств, как всегда, не хватает на реализацию даже первоочередных программ развития, налоги плохо собираются и так далее. Поэтому доводы данной группы противников государственно-частного партнерства всерьез обычно не рассматриваются;

¹ Отдельный сегмент для частных инвестиций — поддержание порядка на дорогах. Частный сектор может взять на себя такие обязанности, как обработка звонков и сообщений об авариях, мониторинг ситуации на дорогах. Страховые компании, заинтересованные в расследовании аварий, с успехом могут уменьшить издержки государства на автодорожную полицию.

- противники из убежденных левых экономистов. Они скептически относятся к экономическим способностям государства, но в принципе верят в то, что частный сектор может работать на общее (государственное) благо, а не только гнаться за сверхприбылью и высасывать соки из потребителей. Именно в угоду им и представляемой ими идеологической позиции строятся многочисленные рогатки и барьеры для государственно-частного партнерства, что будет рассмотрено ниже;

- профсоюзы государственных служащих — не из идейных, конечно, а из чисто меркантильных соображений: сохранение рабочих мест, высокой зарплаты и пожизненных гарантий занятости (все это не про Россию, конечно). Для умиротворения и этой противодействующей силы частному сектору в условиях государственно-частного партнерства навязывают сохранение рабочих мест для этой категории работников, затраты на переквалификацию и финансирование иных специальных социальных программ и так далее. Вопрос — что делать с интересами чиновников в России? Гарантировать сохранение уровня взяток?

Классификация категорий противников проектов государственно-частного партнерства — не самая убедительная, но есть и другие стороны механизма ГЧП, не позволяющие безоговорочно признать рыночный характер и полезность таких схем реализации инвестиционных проектов.

Надо все-таки признать, что проекты государственно-частного партнерства развиваются вовсе не в связи с развитием капиталистических отношений и свободного рынка. Причины изобретения этого непонятого многим институтом — недостаток бюджетных средств на развитие ряда социально значимых сфер экономики, трудности с дальнейшим повышением налогов для пополнения бюджета, обсуждавшиеся выше препятствия на пути роста государственных заимствований и одновременно со всем этим — рост недовольства населения качеством предоставляемых государством услуг. В результате реализации проектов ГЧП государственная отчетность демонстрирует рост эффективности результатов при одновременном снижении бюджетных расходов. Причинами считаются более высокая отдача от использования капитала в частном секторе и рыночная конкуренция, хотя сфера конкурентных отношений в этих проектах не так уж и велика.

В то же время считается неприемлемым допустить в ряде секторов свободную конкуренцию, несмотря на демонстрацию столь очевидных "провалов" государства (*government failures*). Поэтому государственные ресурсы, оказавшиеся недостаточными в руках самого государства, но тем не менее не подлежащие приватизации, становятся вкладом в совместные с частным бизнесом структуры. Такими ресурсами в руках государства, как нетрудно догадаться, являются земля, вода, объекты исторического наследия, природные объекты и объекты инфраструктуры.

Считается, что, предоставив своему совместному с частным бизнесом предприятию ресурсы в рамках ГЧП, государство не собирается ждать дивидендов или роста стоимости акций, как обычный акционер обычного коммерческого предприятия. Отношения сторон в государственно-частном партнерстве в по-

давляющем большинстве случаев строятся не как отношения акционеров (*shareholders*), а как отношения заинтересованных сторон (*stakeholders*) — в рамках новомодных экономических теорий, противопоставляющих эти интересы. При этом государство считает себя не просто интересантом, а представителем интересов многих групп.

Так, в отношениях с компанией, управляющей железной дорогой, государство берет на себя представление интересов пассажиров, грузоперевозчиков, владельцев окрестных земель, не забывая при этом и о своих фискальных претензиях. Неудивительно, что комплексный конфликт интересов, присущий со вмещению этих позиций, часто блокирует проекты еще до их начала. Стоит отметить, что для частного бизнеса, изначально ориентированного на исполнение бизнес-плана и учитывающего только интересы акционеров и клиентов, такие внутренние конфликты нехарактерны.

Нужно упомянуть и еще один набор аргументов, приводимых сторонниками ограниченного привлечения частного капитала в рамках государственно-частного партнерства в спорах со сторонниками свободного рынка, настаивающими на простой приватизации государственного имущества. Сторонники ГЧП утверждают, что настоящая приватизация нежелательна потому, что сами по себе бывшие государственные активы не будут достаточным стимулом для частного бизнеса предоставлять именно те товары и услуги, в которых нуждается общество в данный момент (по мнению чиновников, разумеется)¹.

В зарубежных странах в настоящее время для поощрения привлечения частного капитала к реализации якобы непривлекательных для частного бизнеса проектов вместе со своим материальным вкладом государство предоставляет общественно значимым проектам деньги (бюджетные вложения) или квазиденьги (налоговые льготы, дотации). Однако самым ценным вкладом государства в проект оказывается, на наш взгляд, само право на его осуществление — гарантируемая государством монополия на использование выделенного ресурса только данным предприятием, реализующим одобренный проект государственно-частного партнерства, причем даже в тех случаях, когда эта монополия не является технологически обоснованной. Например, в штате Миннесота частная телекоммуникационная компания получила право проложить оптоволоконный

¹ Например, в дискуссиях о приватизации железнодорожной инфраструктуры часто приводили следующее рассуждение: отдав в частную собственность железнодорожные пути, государство не гарантировано от того, что новый собственник не решит заменить рельсы на платную автотрассу, тем самым якобы принеся интересы бедных пассажиров пригородных поездов в жертву интересам богатых автовладельцев. Однако при этом игнорируется, например, тот факт, что прокладка автодороги существенно повышает ценность земли на всем протяжении трассы и создает возможности для развития гораздо больших придорожных территорий, чем железная дорога, связывающая выделенные точки (станции), которые по технологическим причинам не могут быть расположены слишком часто. К сожалению, глобальное планирование так и не доказало, что оно способно найти равновесие интересов множества частных лиц, затрагиваемых подобными проектами, в то время как исторически именно свободный рынок и ориентация на прибыль позволяли найти те решения, за которые люди готовы были платить, а значит, признавать их нужность.

кабель с использованием инфраструктуры автодорог штата. При этом другие компании к прокладке кабеля в тех же колодцах и каналах допущены не были. За это компания предоставила правительственным органам бесплатный доступ к сети и проложила кабель даже в малонаселенные районы, куда тянуть кабель, безусловно, невыгодно с коммерческой точки зрения.

Государство в обмен на предоставленные материальные и административные ресурсы требует права вмешательства в дела. Такое вмешательство принимает разнообразные формы: в первую очередь тарифное и ценовое регулирование, а вслед за ним — и неценовые ограничения.

Создаваемый в рамках государственно-частного партнерства бизнес оказывается не вправе свободно определять цену своих услуг, ведь монопольные привилегии и защита от конкурентов, предоставленные государством, считаются основанием для простановки клейма "естественного монополиста". Если такое предприятие вообще получает право собирать деньги непосредственно с пользователей услуги (а не получает оплату напрямую из бюджета), то цена перевозки, плата за проезд, иная стоимость обслуживания регулируются уполномоченным государственным органом и определяются так, чтобы обеспечить согласованную в долгосрочном контракте доходность для частного инвестора.

Возможности извлечения дохода могут быть предоставлены частному предпринимателю и за счет монопольных прав на извлечение непрофильных доходов. Например, цены на перевозку пассажиров в метро или стоимость проезда по платной дороге могут регулироваться государством, а размещение рекламы, аренда участков под торговлю и учреждения питания на территории транспортных объектов могут стать источником нерегулируемых доходов. Хотя, как правило, договор о государственно-частном партнерстве предполагает направление части непрофильных доходов государственной стороне или инвестирование этой их части в инфраструктуру¹.

Государство признаёт, что конкуренция, призванная играть столь важную роль в повышении эффективности использования государственных активов, выглядит в случае ГЧП несколько странно. По меткому выражению высокопоставленного чиновника из российского Министерства транспорта, государственно-частное партнерство предполагает "конкуренцию не на рынке, а за рынок". Победитель конкурса на право заключить контракт получает все и в дальнейшем зависит уже не от потребителей, как обычный частный предприниматель, а от общения с бюрократией в регулирующих и антимонопольных государственных органах.

¹ Есть необычные примеры ГЧП и принципов уплаты вознаграждения частным партнерам в такой кооперации. Частные агентства по взысканию долгов (*debt collection agencies*) являются развитым сектором бизнеса и обслуживают такие сегменты, как просроченные банковские или ипотечные кредиты. Теперь данные агентства нанимаются и государственными органами, например для взыскания автомобильных штрафов. К примеру, Департамент образования США поручил сбор просроченных кредитов на обучение 17 частным агентствам, которые получают за свою работу 27 процентов от возвращенных денег.

В обмен на монопольные права предприниматель берет на себя выполнение и дополнительных неценовых условий (как в приведенном выше примере, когда прокладку кабеля в системе придорожных коммуникаций могли бы осуществлять и несколько частных компаний, но монополия была предоставлена в обмен на оказание услуг связи в малонаселенных и неплатежеспособных регионах).

Еще одним неизменным условием передачи аспектов работы с инфраструктурными объектами в частные руки является наложение государством обязательств по предоставлению третьим лицам недискриминационного доступа к этой инфраструктуре. Как правило, для поощрения конкуренции и предотвращения злоупотреблений монопольным положением операторов просто не допускают до участия в конкурсах на право вступить в государственно-частное партнерство. Например, консорциуму перевозчиков не дадут в управление дорогу, предпочтя им консорциум строительных компаний¹.

Для регламентации свободного доступа к государственным инфраструктурным активам, переданным в государственно-частное партнерство (дороги, мосты и тоннели, аэропорты и воздушные коридоры, каналы связи и так далее), Европейским сообществом (ЕС) разработан ряд руководящих указаний:

- частные управляющие инфраструктурными объектами обязаны предоставлять всем операторам из стран ЕС равные возможности резервировать инфраструктуру для будущего использования;
- резервирование инфраструктуры должно быть пропорционально финансовым обязательствам, принимаемым на себя оператором;
- запрещается резервировать по заявкам операторов имеющиеся мощности; необходимо оставлять свободную инфраструктуру для предоставления тем, кто только планирует вход на рынок;
- необходимо использовать принцип "используй, иначе потеряешь" (*use it or lose it*): зарезервированные мощности должны быть использованы либо права на них будут переданы другим операторам по истечении разумного срока.

Эти разумные, на наш взгляд, принципы должны примирять долгосрочное бизнес-планирование, необходимое для максимизации финансовых результатов, и предоставление свободного, недискриминационного доступа.

Как можно видеть из анализа современного зарубежного опыта государственно-частного партнерства, попытки учесть все аспекты и варианты будущего развития событий для союза государства и бизнеса уже привели к появлению громоздких, сложных и перегруженных деталями юридических схем ГЧП. В Европе звучат голоса в защиту простоты контрактов: некоторым конкурсам на

¹ Есть, конечно, и исключения. К проектам ГЧП относят инкорпорированную в обычной форме британскую авиадиспетчерскую компанию *National Air Traffic Services (NATS)* — акционерное общество, принадлежащее консорциуму *Airline Group* (46 процентов), сотрудникам (5 процентов) и правительству Великобритании (49 процентов и золотая акция). *Airline Group*, в свою очередь, принадлежит 7 ведущим британским авиакомпаниям: *British Airways*, *bmi British Midland*, *Virgin Atlantic*, *Britannia*, *Monarch*, *easyJet* и *Airtours*. *NATS* обеспечивает сопровождение самолетов над всей территорией Британии и Северной Атлантикой, а также взлетно-посадочное сопровождение в 14 крупнейших аэропортах страны.

право взять в управление государственные активы не удастся привлечь ни одной заявки от частного сектора из-за невозможности рассчитать доходность и составить разумный бизнес-план с учетом всех наложенных государством ограничений.

Огромный комплекс проблем оказался связан со спасением проектов ГЧП в случае банкротства или отказа частного партнера от продолжения своего участия в проекте. Так как проект не является сугубо частным, обычные механизмы банкротства (распродажа активов) оказываются неприменимы. Государство вынуждено спасать проект, обеспечивать бюджетное финансирование и искать нового частного партнера или оператора, изобретая для этого дополнительные привилегии, увеличивающие привлекательность данного (по всей видимости, убыточного) проекта.

Несколько слов следует сказать по поводу контрактации и приватизации как форм ГЧП. Как сказано выше, трудно определить строго, что следует называть "государственно-частным партнерством" среди прочих видов экономических отношений между государственными институтами и частными корпорациями или предпринимателями. Часто этого и не делают, относя к ГЧП и контрактацию оказания государственных услуг коммерческим подрядчиком, и приватизацию государственных активов. Наиболее интересным является именно рассмотрение всего того, что не укладывается в эти две стандартные формы и заполняет разрыв между ними.

Контрактация выполнения функций федерального, регионального или муниципального учреждения или предприятия частным (коммерческим) подрядчиком (*outsourcing*) подразумевает направление на оплату оказания услуг населению тех денег, которые раньше выделялись в бюджете на оплату соответствующей работы самим этим государственным учреждением или предприятием.

Приватизация означает приобретение государственного имущества в собственность частной фирмы.

Различные формы государственно-частного партнерства включают в себя и контракты, налагающие обязательства на длительные сроки, и связанную с контрактами передачу государственного имущества в собственность или в долгосрочную аренду, и получение денег из бюджета, и оплату услуг непосредственно их потребителями, и даже национализацию — передачу государству активов, созданных предпринимателями.

Таким образом, делаем вывод, что классически к государственно-частному партнерству относится любое предоставление услуг или производство товара для общественных нужд, традиционно находящееся в сфере занятий государства и осуществляющееся:

- с объединением активов и управленческих навыков как государственных институтов, так и частного сектора;
- с извлечением обоюдной выгоды, выражающейся в экономии бюджетных средств органами власти и в получении обеими сторонами ГЧП прибыли как от использования государственных активов, так и прибыли на частный капитал;
- с таким разделением прибыли, что у обеих сторон одновременно появляется мотив добиваться успеха реализуемого проекта;

- с таким разделением рисков между партнерами — государством и предпринимателем, — что ни один из них не оказывается более защищенным от неудач проекта, чем другой.

Приведенный список может быть использован как первый тест на полноту и целостность проекта ГЧП. Если одна из сторон не предоставляет в проект никаких активов или не несет рисков и не имеет перспектив роста прибыли, то такой вариант взаимодействия государства и частного капитала вряд ли будет эффективнее существующих простых форм взаимодействия власти и бизнеса — сбора налогов и траты бюджетных средств.

Фиксация срока контракта, право заменить партнера из частного сектора в случае невыполнения им взятых на себя обязательств, процедура определения нового партнера (или автоматическое продление полномочий прежнего) — все эти аспекты также нуждаются в тщательной проработке и могут повлиять на успех или неудачу проекта ГЧП.

Классификация договоров и схем государственно-частного партнерства строится в первую очередь для нужд налогового законодательства, ведь проекты нередко подразумевают и сложные расчеты между бюджетом и предпринимателем, и даже прямые налоговые льготы и субсидии. Распространенная классификация, применяемая в США к проектам, предусматривающим строительство инфраструктурных объектов, включает следующие категории:

строительство — владение — управление (*Build-Own-Operate — BOO*): частный инвестор финансирует создание инфраструктурного объекта (дороги, моста, тоннеля и так далее), получает его в собственность и осуществляет его эксплуатацию. Государство, предоставившее предпринимателю необходимые права и землеотводы, диктует в силу заключенного контракта условия эксплуатации — регулирует доступ к объекту, цены, согласует планы развития;

строительство — управление — передача (*Build-Operate-Transfer — BOT*): отличается от предыдущего тем, что право собственности на построенный объект передается соответствующим государственным органам, а по истечении срока контракта (обычно лет через 30) частная компания вновь должна завоевать право на его эксплуатацию на конкурсных условиях (или государство вправе в дальнейшем оставить управление за собой);

покупка — строительство — управление (*Buy-Build-Operate — BBO*): такие проекты начинаются со сделки приватизации существующего объекта (недостроенного, пришедшего в упадок, выработавшего свой ресурс). Частная компания платит цену покупки и в дополнение к этому берет на себя обязательства по дальнейшим вложениям — достройке, переоборудованию, развитию объекта¹.

Как видно из сказанного выше, государственно-частное партнерство пытается совместить два "мира" — мир свободного рынка и частного капитала и мир государственного регулирования и перераспределения. Основная опасность на

¹ В России известны похожие сделки приватизации с инвестиционными условиями, но при реализации схем ГЧП условия эксплуатации обновленного объекта также диктуются государством с большей или меньшей степенью подробности.

этом пути, как хорошо знают граждане бывшего СССР, заключается в приватизации без дерегулирования.

При такой приватизации осуществление государственных функций или управление государственными активами оказывается в частных руках. Однако, теряя государственную форму, они чудесным образом не теряют государственной сущности — остаются монопольными, остаются защищенными машиной государственного насилия от конкуренции и потери клиентов.

Приватизация государственных функций без дерегулирования происходит тогда, когда государство продает электроэнергетическую компанию, но запрещает клиентам отказываться от ее услуг или позволяет одному частному инвестору построить дорогу, но запрещает другому возвести параллельно железнодорожную линию или третьему — пустить самолет.

Примеров приватизации государства история знает множество. В колониальную эпоху освоение территорий в Азии и Африке и развитие торговли с этими регионами происходило по модели государственно-частного партнерства, когда акционерные компании получали монопольные привилегии не только на экспорт и импорт, но и на сбор налогов на далеких территориях. Как и следовало ожидать, частная инициатива приводила к росту собираемости налогов, но попадали изрядные излишки уже не к государству, а к предприимчивым частным компаниям. Сами же переданные в государственно-частное партнерство территории вставали на путь бунтов и национально-освободительных войн¹. Приватизация государственного насилия и самой власти на современном этапе встречается все же редко, хотя выше мы и привели несколько примеров этого.

В экономике, как считают многие сторонники рынка, сама по себе приватизация может быть не столь важна, как полноценное дерегулирование. Если новые предприниматели могут входить в отрасль, строить "с нуля" новые производственные мощности и эксплуатировать их без государственного вмешательства, то реформа государственного сектора в этих отраслях может пойти разными путями. Есть вероятность, что государственный сектор окажется конкурентоспособным, останется в собственности государства либо будет продан задорого или же окажется убыточным и будет ликвидирован задешево. Независимо от этого частный сектор в отрасли будет расти, удовлетворять спрос потребителей и вносить свой вклад в рост экономики страны. Безусловно, при этом государственный сектор не должен иметь привилегий, дотаций или льгот.

¹ Как подметил Марк Торнтон, экономист из Института Людвиг фон Мизеса, образцовый пример такого государственно-частного партнерства положен кинорежиссером Д. Лукасом в основу конфликта в известном фильме "Звездные войны. Эпизод I. Скрытая угроза". Торговая федерация из этого фильма получила от Республики полномочия навязать планете Набу разорительное торговое соглашение, и блокада планеты находится в сфере этих полномочий — недаром рыцари джедаи направлены для помощи в переговорах, а не для снятия блокады. Вообще мир "Звездных войн" отмечен на этом этапе всеми признаками распадающегося бюрократического государства — коррупция, торговые войны, обесценение центральной валюты и возврат к бартеру (как показывают переговоры при ремонте корабля на планете Татуин).

Если сохраняются бесплатные государственные дороги да еще гарантируется наличие бесплатного объезда для любого платного участка, то попытки привлечь частный капитал в проекты государственно-частного партнерства будут рассматриваться частными инвесторами с большой осторожностью. Понимая, что они будут конкурировать с бесплатной (пусть и некачественной) услугой, потенциальные частные партнеры попросят за управление и развитие государственных активов такие гарантии доходности, которые в конечном счете могут стать для общества дороже бюджетного содержания тех же дорог. Если же, в свою очередь, предприятия, работающие на условиях государственно-частного партнерства, получают монопольные привилегии или дотации, конкуренция с ними будет затруднена или невозможна для стопроцентно частных предприятий. Таким образом, ситуация в отрасли будет законсервирована, и очень скоро придется реформировать установившуюся систему отношений, менять законодательство, искать капитал для расширения "узких мест" и внедрения новых технологий, которые проглядели защищенные государством полурыночные предприятия ГЧП.

Само по себе внесение государственных активов в осуществляемые на частные средства проекты можно только приветствовать. Использование этих активов наверняка станет гораздо более эффективным, уменьшатся потери, ослабнет коррупция. Однако для обеспечения долгосрочного успеха и развития этих проектов в рыночной среде необходимо обеспечить еще три условия:

- исключение каких-либо привилегий для проектов с участием государственных активов по сравнению с полностью частными проектами в данной отрасли. Разумеется, из этого следует свобода входа в отрасль, невозможность получения проектами ГЧП монополии из рук государства;
- исключение специфического государственного вмешательства или регулирования в проектах ГЧП, выделяющих их по сравнению с другими проектами в данной отрасли (а лучше в экономике в целом);
- сокращение или отмена налогов, ранее собиравшихся для финансирования продуктов или услуг, а теперь производимых ГЧП; переход на оплату продуктов и услуг потребителями.

Только при выполнении этих условий можно действительно приветствовать государственно-частное партнерство, переводящее государственные активы в конкурентную среду свободного рынка и позволяющее использовать ресурсы частного предпринимательства для повышения их эффективности.

Итак, как уже отмечалось выше, экономическая модель сотрудничества государственной власти и частного сектора в каждой стране одинакова и являет собой образец классической простоты.

Анализ современных форм ГЧП в зарубежных странах

1. Экономическая институализация ГЧП

Уровень взаимозависимости целей между государственными и частными партнерами имеет особую важность. В отношении ГЧП государственный сектор преследует как внутренние, так и внешние цели. Внешний результат ГЧП служит — в самом широком смысле — интересам сообщества, определенным на политическом и административном уровне. Ради этой цели государственный сектор старается в рамках структуры партнерства улучшать свое финансовое положение, восстанавливать деградирующие городские центры, продвигать инвестиции, улучшать конкурентные позиции региона, создавать рабочие места и решать другие коллективные проблемы. На внутреннем уровне государственные администрации в целом пытаются извлекать выгоду из знания рынка и деловых компетенций частных партнеров и, выполняя задачи в форме государственно-частного партнерства, сокращать штаты администраций и одновременно находить заинтересованные административные единицы.

С другой стороны, целью частных партнеров в рамках структуры государственно-частного партнерства является увеличение или поддержка (по крайней мере, в долгосрочном видении) перспектив прибыли. Кроме того, они стремятся оставаться конкурентоспособными и расширять бизнес, ищут также возможности распределения или сокращения рисков. Частные партнеры желают к тому же увеличивать свои возможности связей с государственной администрацией и помогать местному развитию. Это способствует улучшению их внешнего образа.

2. Юридическая институализация ГЧП

В противоположность экономической модели юридическая (договорно-правовая) модель взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП принципиально не может быть сведена к какому-либо типовому (унифицированному даже для некоторой группы государств) образцу, поскольку должна быть приспособлена к соответствующему типу правовой системы конкретного государства.

В экономически развитых странах существуют две различные формы юридической институционализации ГЧП, а именно:

1-я форма. Государственный сектор и частные партнеры присоединяются к существующей компании или совместно создают смешанную компанию.

Главная характеристика смешанной компании — объединение государственных и частных денег, посредством чего в совете директоров фокусируются различные цели¹;

¹ Зачастую участие государства распространяется до степени получения блокирующего меньшинства. Тем самым государство приобретает достаточное влияние в компании. В случае многочисленных смешанных компаний *SEM* во Франции, например, закон предписывает, что государственный сектор должен обладать большей частью активов.

- примеры смешанных компаний можно найти, в частности, в топливно-энергетическом секторе, в региональных транспортных организациях, секторе гостиничного размещения, высокотехнологичных отраслях промышленности;

2-я форма, когда государственные и частные партнеры заключают договор (контракт). Совместное партнерство в достижении комплиментарных целей наиболее легко осуществляется путем договорной координации интересов. Применяются следующие виды договоров:

- *договор о сотрудничестве*. Организационные детали сотрудничества устанавливаются в соответствии с договором. Иначе говоря, партнеры являются независимыми друг от друга;

- *договор об управлении компанией*. Данный тип контракта часто составляется на ограниченный период времени и используется для преодоления некоторой стадии, когда, например, существует недостаток менеджерского опыта, персонала и ноу-хау;

- *договор о реализации*. В этом случае государственный сектор заключает контракт с частным партнером, поручая ему создание компании, техническое обеспечение (планирование, строительство, финансирование) и реализацию по себестоимости;

- *лизинговый договор*. Строительство и услуги планируются, финансируются и обеспечиваются через лизинговые договоры частными игроками или государственным сектором;

- *договор об уступке (концессия)* — самая современная форма ГЧП. В большинстве случаев такие контракты заключаются между государственным сектором (государством, муниципалитетом) и их собственными компаниями, смешанными или частными компаниями. При этом концессия определяется как долгосрочный процесс сотрудничества между уполномоченными органами государственной (муниципальной) власти и (частными) инвесторами с целью рентабельного вложения последними инвестиций в строительство крупных объектов, общественных инфраструктур и управления ими в течение длительного периода.

Следует отметить, как в Европе трактуются различия между договорами на государственные работы и концессиями на государственные работы. Из директивных документов ЕС следует, что главное отличие концессии на государственные работы состоит в том, что концессионер обладает правом пользования и несет ответственность за значительно более высокий процент вовлеченного риска. Лишь концессии на государственные работы, стоимость которых превышает 5 млн. евро, подчиняются специальному законодательству. Другие формы государственно-частного партнерства в секторе гражданских работ и услуг по водоснабжению, энергетике, транспорту и телекоммуникациям не подчиняются условиям так называемых директив по государственным закупкам. Это не означает, однако, что все данные формы ГЧП не подчиняются какому-либо виду законодательства Сообщества.

Во всех случаях необходимо уважать следующие юридические принципы:

- в случае заключения концессий на государственные работы власти должны официально издать текст концессии и таким образом обеспечить конкуренцию в европейском масштабе;

- концессионер также обязан обнародовать в европейском масштабе свое намерение предоставить договор на реализацию третьему лицу, независимо от того, обладает ли он сам полномочием на размещение контракта в директивном смысле;

- государства — члены ЕС должны избегать любых материальных или процедурных мер, способных ослабить эффективность механизмов процедуры заявок.

Европейская Комиссия рассматривает в качестве положительного фактора использование частных инвестиций для формирования общественных услуг. Сообщение Комиссии относительно интерпретации того, как должны применяться принципы Договора о ЕС, касающиеся исключения дискриминации, свободы учреждения и свободного предоставления услуг, указывает, что роль частного сектора в сфере инфраструктуры и государственного сервиса становится более важной по техническим и финансовым причинам. Концессии и другие формы договоров ГЧП дают значительные экономические результаты, часто столь же важные, как и традиционно государственные предложения (до 11 процентов ВВП Евросоюза). Кроме того, Комиссия указывает, что условия и принципы, заявленные для сервиса, концессий и других подобных форм ГЧП, также имеют силу для концессий на государственные работы.

3. Различные источники финансирования ГЧП

Только две категории экономических субъектов способны "взвалить на себя" итоговую себестоимость инвестиций для развития инфраструктуры: налогоплательщики — путем общих и специальных налогов и пользователи — путем пользовательских платежей.

Указанные финансовые ресурсы мобилизуются по трем различным каналам: государственное финансирование, частный капитал и займы.

В большинстве случаев финансовые ресурсы, предназначенные для проектов государственно-частного партнерства, мобилизуются одновременно по трем каналам, описанным выше: государственные (муниципальные) субсидии, активы частных акционеров и банковские займы. В этом смысле итоговая себестоимость проекта ГЧП поддерживается и налогоплательщиками, и пользователями. Распределение итоговой себестоимости между этими группами зависит непосредственно от уровня приватизации рассматриваемого проекта ГЧП.

В связи с этим необходимо различать следующие категории пользовательских платежей:

- в случае настоящего ГЧП объем пользовательских платежей обозначается в концессионном контракте, что может быть привязано к различным категориям пользователей и индексируется по уровню инфляции. Пользовательские платежи собираются непосредственно концессионером;

- если концессионером является смешанная компания или частная компания с государственными активами, пользовательские платежи могут иметь умень-

шенный, или символический, характер. Они не являются единственным источником дохода в проекте, а составляют лишь его часть и восполняются государственными ресурсами. Такое решение рекомендуется в случае слабой покупательской способности пользователей;

- в случае "скрытых пошлин" государственный сектор платит концессионеру фиксированные выплаты по каждому факту использования инфраструктуры или услуг, затрагивающему продление концессии. Сумма этих фиксированных выплат определяется тендерами между различными претендентами. Потенциальный концессионер должен произвести точный расчет степени вероятного использования инфраструктуры до тендера¹.

4. Выгоды и факторы успеха проектов ГЧП

Быстрое развитие государственно-частного партнерства в Европе является не только "модной тенденцией". Оно предоставляет объективные, зримые преимущества по сравнению с обычными методами, используемыми для развития инфраструктуры:

А. Синергия, инновации, эффективность

Государственно-частное партнерство делает достижимой синергию в коллективном и инновационном использовании ресурсов, а также в применении управленческих ноу-хау. Государственные администрации и частные компании часто преследуют взаимодополнительные цели и могут не только ставить проблемы, но и путем совместного, более эффективного усилия находить их решения.

Кроме того, промоутеры государственно-частного партнерства рассматривают его как возможность для увеличения производительности труда и эффективности провайдеров коммунальных услуг, поскольку постоянная инфильтрация в государственные компании современных технологий и методов управления сохраняет управление и современное производство. В то же время, когда частные компании начинают проводить серьезные модернизации, государственные компании — партнеры не могут избежать этого процесса.

Б. Высокий профессионализм принятия решений

Очевидно, что государственно-частные партнерства являются более независимыми от политического влияния, нежели государственные администрации, и поэтому могут действовать в более экономически независимой и более профессиональной манере. Однако иногда при реализации некоторых сложных проектов ГЧП государственный сектор и политические деятели запрашивают чрезмерную цену.

¹ Эта модель широко распространена в Великобритании при реализации дорожных проектов ГЧП по схеме *DFBO* (проектирование, строительство, финансирование и реализация). В Португалии вследствие потерь, причиняемых автомагистралям проблемами приемлемости пользователей, правительство постановило использовать систему "скрытых пошлин" для большей части контрактов ГЧП 50-летней продолжительности. В Испании региональные власти Мадрида представили первую в стране программу "скрытых пошлин" для строительства секции кольцевой автострады (договор на 25 лет).

В. Гибкость в проектировании

В отличие от традиционных проектов государственного сектора потребители государственно-частных услуг могут более легко выразить свое предпочтение, поскольку это тесно связано с уровнем экономического успеха проекта ГЧП.

Г. Экономия времени при реализации проектов

Выполнение проектов государственно-частного партнерства обычно происходит быстрее в случае привлечения не только частного, но и государственного финансирования. Это связано с тем, что проекты только с частным финансированием могут требовать большего количества времени для подготовки, чем проекты, финансируемые с участием государственного сектора, ибо одной из характеристик частного финансирования инфраструктурных проектов является наличие большого количества вовлеченных игроков, что может приводить к увеличению сложности и задержкам.

Д. Сокращение давления на государственный бюджет

Несколько факторов ведут к необходимости уменьшить давление на государственный бюджет, среди которых не последним является уровень госдолга. На уровне Европейского союза и на основе маастрихтских критериев в отношении госдолга создан предел дальнейших заимствований. Поэтому частное финансирование инфраструктурных проектов логично представить новым способом устранения возможного дефицита бюджета.

Е. ГЧП в контексте модернизации государственного сектора

Государственно-частное партнерство, конечно, не является универсальным средством решения текущих структурных проблем государственного сектора. Однако оно может быть расценено как средство ускорения решения общественных задач. Если политический приоритет отдается формулированию целей и их контролю и регулированию, государственный сектор должен стать намного более эффективным относительно своих внутренних процессов принятия решений. В связи с этим у государственных администраций появляются желание организовать свою деятельность на основе соглашений с бизнесом, ориентация на предоставление услуг (а не ориентация, как имело место до сих пор, на доступность ресурсов), полная децентрализованная ответственность за реализацию и финансы, а также вступление в конкурентные отношения с национальными и международными партнерами. Таким образом, путем государственно-частного партнерства может быть расширено место для отвечающего изменяющимся требованиям времени политического действия и могут быть созданы возможности для успешной реализации местных и региональных программ развития.

5. Потенциальные риски и недостатки ГЧП

Для государственного сектора:

- асимметричные информационные потоки — частные партнеры обладают лучшим знанием рынка и выгодных инвестиционных возможностей, нежели го-

сударственный сектор; кроме того, известна более высокая компетенция частных партнеров относительно выполнения проектов; дефицит этого составляет большое неудобство для государственного сектора;

- нечестные намерения частного партнера — нельзя гарантировать, что частные партнеры будут действовать в соответствии с условиями договора, особенно когда государственный сектор отдает существенную часть управления партнерством в руки частного партнера; поэтому если государственный сектор уже связан схемой сотрудничества, он уязвим для любых возможных нечестных намерений со стороны частного партнера, ибо последний может попытаться воспользоваться возможностями государственного сектора;

- опасность передачи рисков государственному сектору — государственно-частное партнерство может привести к краткосрочному сокращению финансового давления на государственные бюджеты, однако опасность, что проектный риск будет передан обратно, остается высокой. Причем это довольно большой риск, поскольку государственный сектор несет соответствующую ответственность за проект, и если проект потерпит неудачу, то государственный сектор не сможет легко оставить финансовые последствия частным партнерам, если это приведет к завершению проекта со всеми отрицательными политическими последствиями. Государственный сектор вынужден действовать практически, то есть переносить часть бремени финансирования проекта с пользователей инфраструктуры или услуг на налогоплательщиков; в таких случаях не может сформироваться потенциал для инноваций и развития в государственном секторе.

Для граждан и общества:

- недостаток демократического контроля и участия — существует риск, что после передачи проекта и процесса принятия решения по ним от государственной администрации частным компаниям важные политические решения будут приниматься и осуществляться в рамках нетранспарентных структур теневых администраций, имеющих низкий уровень демократической законности, что в конечном счете может закончиться гибридной экономикой, механизмы распределения и функционирования которой остаются в значительной мере "непрослеживаемыми";

- недостаток социальной справедливости — в зарубежных странах в отношении социального правосудия часто появляется критика, что государственно-частное партнерство приносит пользу прежде всего социальной элите, то есть гражданам со сверхвысокой покупательской способностью; более бедные слои населения обычно испытывают трудности в плане доступа к инфраструктуре и услугам, предлагаемым рыночной экономикой;

- чрезмерное финансовое бремя на гражданах — существует особая проблема, когда партнерство было создано не ради производства товаров и услуг, а ради приватизации выгодной общественной задачи; в таких случаях могут существовать сильные экономические стимулы для эксплуатации заинтересованных граждан, особенно если эти граждане не могут обойтись без соответствующих услуг (такой риск должен учитываться, например, в отраслях снабжения и распределения (удаления) воды, энергии, отходов);

- неблагоприятные результаты в экономических терминах — критически настроенные наблюдатели ГЧП привлекают внимание к факту, что государственно-частные партнерства не ведут ни к увеличению конкуренции, ни к снижению стоимости производства до тех пор, пока не выявлены наиболее выгодные для ГЧП отрасли с точки зрения экономики частного сектора;

- риск олигополизации поставляющих отраслей — вследствие введения конкуренции в отрасли поставок воды, энергии и так далее ввиду экономической глобализации может быть поднят вопрос относительно того, не являются ли ГЧП первым шагом к окончательной приватизации государственных компаний и беспокойству местных властей о сфере поставок и распределения воды, энергии и так далее. Быстрое проникновение транснациональных корпораций в эти области предполагает развитие олигополизации.

Для частных компаний:

- политический и юридический риск — эта категория рисков касается возможных изменений в правительственной политике, неблагоприятных или непостоянных рыночных условий, неспособности или отказа государственного сектора выполнить условия договора; это также может касаться изменений в налоговом законодательстве или принятия мер, имеющих неблагоприятные последствия для частных партнеров (особенно ярко это проявляется, если существует конкурирующая инфраструктура, например, дублирующая автодорога с бесплатным проездом);

- технические риски, касающиеся строительства и использования инфраструктуры, — эта категория рисков охватывает различные компоненты: неожиданные технические проблемы на стадии реализации проектов, неопределенно сформулированные условия окружающей среды, ситуации опоздания к крайнему сроку, превышающие прогнозы затраты, прерывание сервисного обслуживания и так далее;

- экономический и финансовый риск — эта категория риска относится прежде всего к степени инфляции и к изменению курсов обмена валют (валютные займы и валюта, связанная с доходами пользователей); также необходимо включить в эту категорию факторы, отражающие состояние экономики¹;

- коммерческий риск — объединяет объем потоков пользователей и уровень пользовательских платежей (тарифов); в случае с автострадами это, с одной стороны, потоки движения, с другой стороны, уровень платы за проезд; эти два фактора являются взаимозависимыми и, как показал венгерский опыт, коммерческие риски должны рассматриваться в общем контексте экономики и общества,

¹ Известный пример этого — воздействие энергетического кризиса 70-х годов прошлого столетия на концессии по строительству автострад во Франции и Испании. Все закончилось для концессионеров существенным снижением объема движения и увеличением затрат на строительство, вызванных главным образом повышением процентных ставок. Во Франции эти новые обстоятельства вынудили концессионеров брать новые займы при весьма неблагоприятных условиях, некоторые компании вынуждены были обратиться за правительственными гарантиями. В Испании три частные автодорожные компании (примерно 15 процентов национальной сети автомагистралей) обанкротились в 1983 году. После того как к концу 80-х экономика оправилась и объемы движения снова увеличились, строительство автомагистралей снова стало привлекательным для частного сектора, и такая ситуация остается неизменной до настоящего времени.

ибо покупательская способность потенциальных пользователей и привлекательность для граждан играют ключевую роль в деле получения платы за пользование;

- риск форс-мажора — этой категории рисков нельзя ни ожидать, ни избежать; это связано и с естественными бедствиями, социальными беспорядками и войнами, а в нашем веке существенное влияние могут оказать террористические акты, которые могут препятствовать (или мешать) совершенствованию проектов развития инфраструктуры, услуг и другой экономической деятельности.

Опыт государственно-частного партнерства в странах Центральной и Восточной Европы

Практика ГЧП в странах Центральной и Восточной Европы не столь велика, как в Западной Европе. Это происходит вследствие того, что переходные экономики менее всего увлечены такой формой экономических взаимоотношений; рынок капитала, покупательская способность потенциальных пользователей инфраструктуры и услуг более скромные; самое главное — ограничен административный опыт на национальном, региональном и муниципальном уровнях относительно данных новых методов развития. В течение последних лет проекты ГЧП возникали в различных областях так называемой политики пространственного развития, например, в строительстве автомагистралей в некоторых странах Центральной и Восточной Европы.

В конце прошлого века правительство Венгрии осознало, что государственных финансовых ресурсов недостаточно для развития современной сети автострад. Поэтому было решено уступить постройку автомагистралей частному сектору. В рамках этой классической концессионной структуры ГЧП были построены автомагистрали М1/М15 (связавшие три столицы — Вену, Будапешт и Братиславу) и М5 (Будапешт — граница Югославии). Однако объем движения по указанным автомагистралям оказался намного ниже прогнозируемого.

Особенно это коснулось трассы М1/М15. В результате доход от собираемой платы за проезд едва достигал 50 процентов от прогнозного значения. Кроме того, вскоре после открытия автострад против концессионера был начат судебный процесс из-за слишком высоких тарифов за проезд.

В случае строительства М5 государство вынуждено было взять часть ответственности на себя. Оно предоставило концессионеру субсидии, защищающие от слишком низких объемов движения в течение 6 лет с момента открытия автомагистрали. По этой причине для других проектов строительства автомагистралей (М3/М30 (Будапешт — Мишкольц — граница Украины) и М7/М70 (Будапешт — Загреб — Любляна) стали предпочтительными обычные модели финансирования.

В Польше более 2,3 тыс. километров автомагистралей построены и используются в рамках концессионных процедур ГЧП (А1 (Гданьск — Торунь), А2

(Ойевешко — Познань — Конин — Штруков), А4 (Катовице — Краков). При этом частные партнеры добивались от правительства Польши принятия ответственности за часть риска, особенно на период после открытия автострад, когда движение только набирало силу.

Путем анализа недавнего опыта строительства автомагистралей в государствах Центральной и Восточной Европы было установлено, что частному финансированию строительства автострад в этих странах препятствуют:

- низкая степень доверия со стороны иностранных инвесторов;
- слабость национальных рынков капитала;
- медленное увеличение доходов;
- традиционные методы управления в государственных учреждениях;
- скромная покупательская способность пользователей автомагистралей.

При нормальных рыночных условиях риск, касающийся возможных изменений в политике и ненадежности законодательства, можно перенести на государственный сектор, принимая во внимание, что коммерческие риски, касающиеся объемов движения, будет нести частный сектор. Однако в существующих условиях, преобладающих в этом регионе Европы, концессионеры также пытаются перераспределить высокую долю коммерческих рисков и на свои правительства.

Таким образом, в случае строительства автострад в рамках государственно-частного партнерства требуется значительное финансовое участие государства, особенно в течение первых лет развития и реализации проекта, когда наблюдаются самая высокая нагрузка по возвращению ссуд и самая слабая доходность. Но если принять во внимание регулярное увеличение объемов движения, следующее из принципов общего экономического развития и увеличения покупательской способности пользователей автострад, то финансирование ГЧП может представлять собой жизнеспособное решение в средне- и долгосрочной перспективе. Следовательно, финансовое участие государственного сектора в таких проектах должно с течением времени уменьшаться.

Опыт, полученный в странах Центральной и Восточной Европы, показывает также успешность проектов ГЧП в случае строительства нового терминала аэропорта в Варшаве, муниципальных сетей водоснабжения в Чехии, Венгрии, Польше, Болгарии, предприятий по переработке отходов (Болгария, Эстония) и на региональном общественном транспорте (Будапешт).

Как создать базу для ГЧП в России

Основная задача и цель национального законодательства в сфере ГЧП — распределение новых прав и полномочий различным административным уровням, позволяющих им развивать новые формы партнерства государства с частным сектором, действующие вне традиционного рабочего контрактинга или создания смешанных предприятий.

Законодательство в этой области может принимать общую форму, форму мультиотраслевого законодательства (сборник законопроектов) или форму отраслевого законодательства (например, строительство дорог, градостроительство, муниципальные сети и так далее). Отдельных законов для отдельных проектов необходимо избегать. Печален опыт закона о соглашениях о разделе продукции. Такие соглашения ведь тоже представляют собой одну из форм ГЧП.

В таком законодательстве необходима ясная юридическая позиция относительно собственности, структуры налогообложения и регулирования потенциальных конфликтов интересов. Оно должно также установить приемлемую структуру для принятия государственным сектором связанных с риском обязанностей.

Существование четкой юридической структуры — важнейшая предпосылка для мотивации частного сектора на вступление в ГЧП, потому что это вносит вклад в сокращение политического и других неэкономических рисков. Это имеет особое значение для нашей страны, где государственно-частное партнерство как перспективный социально-экономический институт получило поддержку на самом высоком государственном уровне, ибо и российский, и особенно зарубежный потенциальный частный инвестор все еще сильно колеблется относительно перспектив ГЧП в России.

Успех проекта государственно-частного партнерства в нашей стране сильно зависит от качества подготовки проекта на начальных стадиях. Здесь существенную роль, на наш взгляд, играют следующие аспекты:

1. Адаптация организационной структуры проекта к местным условиям. Как мы уже видели, существует разнообразный диапазон моделей государственно-частного партнерства, начиная с простого коммерческого действия ради завершения приватизации. Особое внимание должно уделяться специальной адаптации концепции ГЧП к территориальным и временным условиям. Многие проблемы ГЧП возникают из-за того, что партнеры "скопировали" решения, составленные для другого ГЧП, и поэтому не приняли во внимание данную, специфическую ситуацию.

2. Взаимосвязь и совместимость целей. Необходимо разъяснить цели данного ГЧП частным партнерам-инвесторам, чтобы видеть, насколько эти цели являются взаимодополнимыми и совместимыми. Это требует всеохватного обсуждения целей проекта между государственным и частным сектором, например, между потенциальными частными партнерами по тендеру, ибо скорейшее вовлечение частных партнеров в проект на стадии его подготовки вносит значительный вклад в его успех.

3. Выбор государственным сектором частных партнеров. Выбор частных партнеров обычно осуществляется путем приглашения к тендеру, где в дополнение к большому количеству официальных аспектов также должны быть учтены качественные критерии. Решающими для экономического успеха ГЧП являются "сильные" пункты, вносимые частными партнерами в модель сотрудничества, и степень охвата этими "силами" диапазона рассматриваемой деятельности. Следовательно, могут быть найдены возможности вынудить по-

тенциальных частных партнеров проявить свои возможности и силы; предложение определенных задач может стать одним из способов достижения намеченного¹.

4. *Организация демократического контроля и благосклонного принятия населением.* Представление ГЧП требует, чтобы политические дебаты гарантировали, что политические субъекты и граждане принимают данное партнерство, особенно в том случае, когда необходимы пользовательские платежи. С точки зрения муниципальной политики наиболее существенный фактор успеха моделей ГЧП заключается в их экономическом аспекте, главным образом отраженном в уровне пользовательских платежей. Кроме того, модели государственно-частного партнерства должны показать, в каких сферах (экономической или технической) они способствуют увеличению эффективности и улучшению качества решения задач. Возможной эксплуатации третьих лиц и проблем недостатка демократического контроля необходимо избегать путем соответствующей организации "единицы коллективного потребления". С этой целью, а также чтобы гарантировать близость к потребителям и гражданам, давая им возможность выразить свои предпочтения, должны быть выработаны механизмы диалога.

5. *Тщательное структурирование договоров о ГЧП.* Контракты ГЧП должны определять характеристики проекта, соответствующие обязанности партнеров и регулировать потенциальные противоречия интересов. Должны учитываться возможности некорректного поведения частных партнеров и противодействия ему в соответствии с условиями, определенными в контракте. Это может регулироваться в соответствии с условиями, вынуждающими частного партнера оплачивать заранее депозит или через побудительные меры (разделение прибыли по согласованию между государством и частными партнерами). Также возможны определенные договорные условия в форме санкций, если со стороны частного партнера наблюдается некорректное поведение. И, наконец, договоры о государственно-частном партнерстве должны касаться всех основных аспектов проектов ГЧП, но при этом иметь некоторую степень гибкости для проведения возможных инноваций. Поэтому в соответствии с договором могут быть установлены не все технические детали, а лишь основные характеристики выполняемых задач.

6. *Развитие доверительных отношений между партнерами.* Нормальные доверительные отношения между партнерами — необходимая предпосылка успеха ГЧП. Государственный сектор должен быть надежным партнером для ча-

¹ Например, частному партнеру предлагают различные задачи, посредством которых достигается уровень прибыли, соотносимый с уровнем целей и критериев. Это служит основанием измерения уровня его потенциальных обязательств и участия. Кроме того, при планировании сотрудничества с частным сектором государство должно убедиться, в какой мере "оппортунистское поведение" может стать движущей силой партнера. Необходимо найти соответствующие критерии, в частности для установления сроков соревнования, причем здесь государственный сектор должен учитывать проблемы, следующие из упомянутой выше асимметрии потоков информации.

стных третьих лиц, так как вступление в такие долгосрочные договорные отношения предполагает существенный финансовый риск для последних.

7. Развитие компетенций и модернизация государственного сектора в контексте ГЧП. Необходимо, чтобы государственный сектор приобрел компетенции относительно ГЧП. Следует прежде всего приобрести экономические компетенции, чтобы понимать, какие факторы являются важными, и осознавать эффекты пунктов договора. Государственные партнеры должны разбираться в формулировании, контроле и выполнении контрактов и учитывать тот факт, что это несет операционные затраты. Приобретение компетенций эквивалентно культурному изменению. Чем сильнее взаимозависимость между государственным и частным сектором, тем более эффективна модернизация государственного сектора.

8. Эффективность выполнения государственным сектором лидерских функций. Проекты государственно-частного партнерства должны разрабатываться по линии сохранения требуемого фундаментального лидерства государственного сектора в решении поставленных задач в соответствии с условиями действующего законодательства, то есть ГЧП не должно привести к материальному оскудению государственного сектора и надежде исключительно на частный сектор. Государственный сектор должен проявить свою лидерскую функцию в отношении ГЧП ради развития инфраструктуры и коммунальных услуг как части национальной, региональной или местной политики.

9. Использование государственных финансовых вложений для мобилизации частного финансирования. Проекты государственно-частного партнерства, финансируемые исключительно частным сектором, как мы уже видели, относительно редки. Большинство требует частичного финансирования со стороны государственного сектора. Процент государственного финансирования обратно пропорционален покупательской способности потенциальных пользователей инфраструктуры и услуг. Это объясняет, почему проекты ГЧП в странах Центральной, Восточной Европы и России требуют относительно высокого процента государственного финансирования. Государственное финансирование в пределах структуры государственно-частного партнерства (особенно если оно низко) имеет специальную функцию. Оно должно использоваться как рычаг мобилизации более существенных частных ресурсов. Данная функция может быть реализована несколькими способами, например, путем предоставления государственных гарантий по ссудам, требуемым для инвестиций или финансирования государственным сектором исследований и экспертиз по оценке реализуемости проекта ГЧП, и так далее.

Выше мы проанализировали опыт зарубежных стран в реализации проектов государственно-частного партнерства, рассмотрели основные формы ГЧП и сформулировали некоторые основные требования к созданию базы ГЧП в России.

Теперь рассмотрим опыт реализации проектов ГЧП в России.

Еще раз о важности развития экономической и социальной инфраструктуры для экономики России

Одна из острейших проблем, с которой сегодня столкнулось российское государство и без решения которой не приходится говорить о перспективах динамичного развития страны, — это проблема состояния экономической и социальной инфраструктуры.

Экономическая инфраструктура — своего рода кровеносная система любого экономического организма, связывающая в единое целое всю хозяйственную жизнь страны. Развитая социальная инфраструктура, в свою очередь, является ключевым условием, обеспечивающим воспроизводство главного ресурса страны и ее экономики — человеческого капитала.

Для сегодняшней России — страны огромных пространств, высокой дифференциации доходов населения и низких социальных стандартов — инфраструктурная составляющая экономики имеет чрезвычайно важное значение.

Ведущие зарубежные специалисты в стратегическом консалтинге, такие как, например, Роланд Бергер (глава компании *Roland Berger Strategy Consultants*, занимающей третье место в стратегическом консалтинге в Европе), считают, что "...инфраструктура в широком смысле — главная проблема России".

Четкую постановку задачи фиксировал и премьер-министр Фрадков на заседании Правительства России 7 октября 2004 года. По его словам, для России "с ее географическими особенностями больше, чем экономическая задача, по мере роста производства, внутренней и внешней торговли становятся очевидны ограничения, связанные с неразвитостью автодорог, железных дорог, портовой и аэропортовой инфраструктуры". Таким образом, "чтобы избежать возникновения узких мест в этом секторе, необходима концентрация организационных, интеллектуальных, частных и государственных ресурсов для реализации крупных проектов"¹.

Поэтому перед федеральными и региональными органами исполнительной власти России стоит сложнейшая задача не только коренной модернизации и реконструкции огромного числа существующих инфраструктурных объектов — как федерального, так и регионального, межрегионального и местного значения, но и создание новых объектов, без которых любые усилия по возрождению отечественной экономики могут уйти "в песок".

Растущее значение экономической и социальной инфраструктуры, ответственность государства за ее развитие при ограниченности имеющихся у него финансовых возможностей определяют необходимость обновления и совершенствования инвестиционных механизмов, способных обеспечить удовлетворение потребностей общества при оптимизации расходов бюджетной системы России, выделяемых на эти цели, и при условии повышения эффективности использования этих расходов. Решить поставленную задачу в среднесрочной пер-

¹ Заседание Правительства Российской Федерации 7 октября 2004 года.

спективе невозможно без широкого привлечения частного капитала, в первую очередь отечественного.

Инфраструктура, в том числе транспортная, и ЖКХ во многих странах находятся в исключительной собственности государства. Проблема ее развития, как мы уже неоднократно говорили, заключается в скудости бюджета, и особенно в масштабах России. Для ее развития нужны огромные инвестиции, деньги, которых у государства нет или не хватает. Значит, нужно создать механизмы, которые позволят негосударственные, частные, средства вкладывать фактически в развитие государственной собственности, которая не будет продана.

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективным инструментом, позволяющим обеспечить устойчивое и динамичное развитие инфраструктурных отраслей, является институт государственно-частного партнерства. Это проверенный на практике действенный механизм, позволяющий эффективно реализовывать широкомасштабные проекты не только в отраслях инфраструктуры, но и в других сферах хозяйствования, где возможности и интересы государства и бизнеса взаимно дополняют друг друга.

В экономике рыночного типа, формирующейся в современной России, необходимость масштабного развертывания государственно-частного партнерства становится одним из ключевых императивов развития страны. В результате обвального ухода государства из экономики, продолжавшегося на протяжении 90-х годов прошлого века, резко обострилась проблема привлечения прямых инвестиций в социально значимые инфраструктурные проекты в сфере ЖКХ, строительства автомобильных и железных дорог, метро, транспортных терминалов, прокладки трубопроводов, развития национальных систем здравоохранения, образования и так далее.

В бюджетной системе России на такие объекты, как правило, средств катастрофически не хватает, а частный бизнес проявляет большую осторожность: дело не только в необходимости значительных первоначальных инвестиций, но и в отсутствии четко прописанных законодательных гарантий для инвесторов и слишком высоких неэкономических рисках. Подобная ситуация, впрочем, как было сказано выше¹, отнюдь не является исключительной спецификой России: точно такие же проблемы как раз и подвигли в свое время государства Запада к разработке механизмов государственно-частного партнерства.

Таким образом, объединение ресурсов и действий государства и частного сектора в различных формах ГЧП является едва ли не единственным решением инвестиционной проблемы для многих жизненно важных проектов федерального, регионального и местного масштаба.

Необходимость развития институтов ГЧП в России, основанная на осознании того, что модель партнерства государства и частной компании, связанных формальной договоренностью и юридически закрепленной ответственностью обеих сторон, как мы уже видели, изучая опыт зарубежных стран, является высокоэффективной формой хозяйственного сотрудничества, встречает в послед-

¹ См.: первые две части настоящей работы: Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 5; 2005. № 1.

нее время все большую востребованность на государственном уровне. Так, на уже упоминавшемся заседании Правительства России, состоявшемся 7 октября 2004 года, премьер-министр Михаил Фрадков поддержал идею разработки долгосрочных механизмов, обеспечивающих баланс интересов государства и частных инвесторов. При этом он подчеркнул важность решения вопросов финансирования инфраструктурных проектов средствами частных компаний, что связано с ограниченными бюджетными возможностями, и отметил, что в области ГЧП у России практический опыт пока отсутствует¹.

Особенности и проблемы развития институтов ГЧП в России

В России среди основных форм ГЧП обычно используются следующие: контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставку товаров для государственных нужд, контракты технической помощи, соглашения о разделе продукции (хотя опыт применения таких соглашений весьма неоднозначен и требует специального изучения и осмысления), лизинг.

Долевое участие государственного и частного капитала в акционерном капитале совместной компании в принципе также можно рассматривать как одну из хозяйственных форм ГЧП, но, как мы уже отмечали ранее², это скорее не столько партнерство, сколько именно совместное участие в хозяйственной деятельности, организуемое на базе смешанной собственности.

Простейшие контракты на выполнение работ, оказание услуг, поставку товаров для государственных нужд — это наиболее распространенные в России контрактные формы ГЧП, к которым прибегают практически все министерства и ведомства, работающие с частными компаниями. Отличительной особенностью подобных форм партнерства является то, что практически все риски по таким контрактам несет государство, которое заключает контракт, как правило, на конкурсной основе и оплачивает его стоимость.

Одними из наиболее успешных крупных проектов ГЧП в России, находящихся в стадии осуществления, по информации Международного центра социально-экономических исследований "Леонтьевский центр"³, следует считать:

- **проект по завершению строительства Юго-Западных очистных сооружений (ЮЗОС)**, инициированный властями Санкт-Петербурга. Особого внимания заслуживает специально разработанная схема ГЧП, позволившая привлечь к финансированию и участию в его реализации западных партнеров (государства Северной Европы, частные строительные фирмы, иностранные банки и фонды).

¹ Справедливости ради следует отметить, что, хоть и небольшой, опыт реализации проектов ГЧП в России все-таки есть. Ниже мы кратко проанализируем этот опыт.

² См.: Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 5; 2005. № 1.

³ Заключительный аналитический отчет (1 июня — 31 января 2004 года) по грантовому проекту "Анализ практики взаимодействия частного и общественного секторов в рамках территориального стратегического планирования" // Рук. пр. Жихаревич Б.С. СПб., 2005.

В состав консорциума по реализации проекта вошли финские *Skanska East Europe Oy* и *YIT Construction Ltd.*, а также шведская *NCC International AB*. Заказчиком проекта стало ООО "Нордвод", учрежденное участниками консорциума, ГУП "Водоканал Санкт-Петербург" и Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО). Экспертиза при Госстрое России 27 апреля 2002 года одобрила проектно-сметную документацию завершения строительства ЮЗОС в сумме 128 млн. евро. Инвесторы проекта — Министерство окружающей среды Финляндии (10 млн. евро), Шведское агентство по содействию международному развитию (11 млн. евро), Датское агентство охраны окружающей среды (5,8 млн. евро), Северный инвестиционный банк (45 млн. евро), Европейский банк реконструкции и развития (42 млн. евро), а также Шведский и Финский фонды (по 5 млн. евро). В ООО "Нордвод", которое по завершении строительства ЮЗОС стала управляющей компанией, доля в 40 процентов принадлежит ГУП "Водоканал Санкт-Петербург", 20 процентов — НЕФКО, 40 процентов — консорциуму *Skanska*, *NCC* и *YIT* в равных долях. Уставный капитал ООО "Нордвод" составляет 1,5 млн. евро.

Завершение строительства ЮЗОС признано одним из важнейших международных проектов по защите водных ресурсов Балтийского моря. По мнению экспертов, проект ЮЗОС является первым совместным мероприятием стран Северной Европы, достигшим стадии реализации. Ему присуждена награда как лучшему коммунальному проекту Европы в 2003 году. Журнал *"Project Finance Magazine"* (Финляндия) отметил проект Муниципальным инвестиционным призом за экологическое развитие. Успех проекта, по мнению специалистов Леонтьевского центра, определили следующие факторы:

- наличие политической воли у администрации Санкт-Петербурга;
- высокая заинтересованность правительств стран Балтийского региона в его реализации;
- успешная работа менеджмента ГУП "Водоканал Санкт-Петербурга" во главе с Ф. Кармазиновым;
- наличие в Законодательном Собрании и администрации Санкт-Петербурга руководителей и специалистов, создавших необходимую организационную и финансовую основу для реализации партнерства;
- возросший за последние годы бюджет Санкт-Петербурга и позитивные прогнозы на будущее, позволившие принять Закон Санкт-Петербурга от 21 июня 2002 года № 263-22 "О целевой программе Санкт-Петербурга "О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений" и финансировать мероприятия проекта;

• **проект создания муниципальной промышленной зоны и технологического парка г. Обнинска.** В ходе реализации проекта сменилось руководство города, как следствие — произошли существенные изменения в приоритетах в реализации проекта, а компании-инициаторы фактически были отстранены от принятия решений. Действующая администрация города считает важным результатом своей работы тот факт, что строительство муниципальной промышленной зоны продолжилось и уже близко к завершению. По мнению же компа-

ний — инициаторов проекта, в ходе его реализации проявился неучтенный вначале "новый" риск, связанный с отсутствием преемственности местной власти. Интересы и приоритеты новой администрации существенно отличаются от интересов и приоритетов предыдущей, что привело к изменениям в управлении проектом и в конечном счете — к несколько другим результатам по сравнению с намеченными;

- **создание торгово-промышленной зоны г. Калининграда.** Проект находится на подготовительном, первом этапе. Общие затраты частных инвесторов превысили 500 тыс. долларов. Идет поиск стратегического партнера для продолжения финансирования. Администрации Калининградской области и муниципального образования Гурьевский район теоретически поддерживают проект, но на практике своей пассивной позицией препятствуют его дальнейшему продвижению. Так, разработка, согласование и утверждение Генерального плана развития поселка Большое Исаково из-за бюрократизма аппарата власти осуществлялись 4,5 года. Трудности заключаются еще и в том, что органы власти меняются, отсутствует преемственность в отношении принятых решений и направлений развития. Кроме того, оставляет желать лучшего уровень знаний представителей власти в области методов управления, основ анализа и стратегического планирования развития территорий¹;

- **проект создания ООО "Пассажирские перевозки" в г. Петрозаводске.** Его цель — создание на базе имущественного комплекса городского муниципального предприятия крупной частной организации, которая улучшит транспортное обеспечение города. Проект был инициирован администрацией города. Частный сектор инвестирует средства в восстановление имущественного комплекса, в покупку новой техники, выполняет социальную программу для работников предприятия, оказывает льготные услуги по государственным обязательствам. Администрация города участвует в переговорах по кредитам, в предоставлении имущественного комплекса. Форма участия частного сектора в данном проекте — договор аренды;

- **для сферы жилищно-коммунального хозяйства характерен пример г. Вологды.** Основная цель проекта — использование мощностей частных организаций, имеющих свои котельные и тепловые пункты, для обслуживания жилого фонда. Проект возник по взаимной инициативе администрации и бизнеса ввиду того, что городу не хватает мощностей, которые в избытке имеются у предприятий. Таким образом, частный сектор обеспечивает около 50 процентов подачи тепла и горячей воды от общих нужд города. Администрация муниципального образования, в свою очередь, предоставляет предприятиям льготы и преференции под модернизацию сетей и оборудования, инвестирует в основные фонды. Взаимоотношения частного и общественного секторов определя-

¹ В отличие от Санкт-Петербургского проекта и в Обнинске, и в Калининградской области первоначальная инициатива принадлежала бизнесу, но в Обнинске инициативу перехватила администрация, а в Калининграде власть пока не проявила практического интереса к проекту, хотя и согласилась на включение соответствующего направления в Стратегию развития Калининградской области как региона сотрудничества до 2010 года.

ются контрактами на обслуживание; контрактами на управление; договорами аренды.

Среди проектов ГЧП, которые специалисты Леонтьевского центра считают наиболее характерными из реализующихся в настоящее время или уже реализованных, большая часть относится к сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и инженерной инфраструктуры. 44 проекта, по которым они провели анализ, распределились по отраслям следующим образом: ЖКХ, благоустройство, инженерная инфраструктура — 18, строительство — 7, социальная сфера — 6, транспорт — 5, инфраструктура — 3, по 1 проекту в таких сферах, как туризм, промышленность, инновационная инфраструктура, информационные технологии, организационно-финансовая сфера. Из них 18 находятся на стадии реализации, 9 завершены, 14 регулярно пролонгируются.

Специалисты Леонтьевского центра также отмечают, что практически все проекты ГЧП, за исключением Санкт-Петербургского, реализуются в основном в форме простейших контрактов на обслуживание. Причем подавляющее большинство этих контрактов, как правило, заключаются на короткий срок, варьирующийся от 0,5 года до 2 лет. Форма участия частного бизнеса (финансирование или софинансирование текущих расходов; финансирование или софинансирование капитальных вложений; строительные риски и риски, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием) позволяет использовать опыт частного сектора в решении технических задач и открывает данную сферу для свободной конкуренции, при этом все координирующие функции при решении этих задач сохраняются за руководством государственных служб. Кроме того, за государственным сектором сохраняются обязанности по осуществлению капитальных вложений.

Второе место по распространенности прочно занимает форма договора аренды, далее — контракты на строительство, эксплуатацию и передачу (ВОТ).

Однако в последнее время в России, как и за рубежом, все чаще звучат голоса в пользу применения более сложных форм ГЧП, таких, как, например, концессии. Роланд Бергер, отвечая на вопрос о возможных формах ГЧП в России, настаивает, что "если мы говорим о транспорте [России. — *Прим. авторов*], то для строительства аэродромов, портов, трубопроводов оптимальной может быть такая форма, как концессии. Естественно, при антимонопольном регулировании и жестком обоюдном соблюдении принятых на себя обязательств". Ему вторит Сергей Генералов, председатель Совета директоров компании "Промышленные инвесторы", сопредседатель "Деловой России", председатель Совета директоров Ассоциации по защите прав инвесторов: "Я считаю, России необходимы концессионные соглашения. Напомню, эти механизмы еще в царской России успешно действовали, да и во времена НЭП". Завершает эту импровизированную аргументацию в пользу концессий Министр транспорта России Игорь Левитин: "Механизм концессии является наиболее гибкой и эффективной формой государственно-частного партнерства". При этом, по мнению министра, основной сферой концессионных отношений в области транспорта должны стать объекты федерального имущества, не подлежащие приватизации. По его словам,

такowymi являются объекты транспортной инфраструктуры, перечень которых должен быть определен и закреплён на законодательном уровне.

Действительно, судя по темпам роста внимания к концессионным схемам ГЧП, уже в ближайшие годы объектами концессионных отношений в России могут стать предприятия отраслей социально-производственной инфраструктуры (ЖКХ, автомобильные и железные дороги, порты, общественный транспорт и так далее), а также недра, лесные богатства, муниципальные объекты.

Специфической особенностью России, однако, является то обстоятельство, что ни одна из общеизвестных форм ГЧП, за исключением разве что самых простых, не имеет законодательного обеспечения в достаточной степени, которое открывало бы возможность широкого применения конкретной формы в практике хозяйственных отношений с участием как государства, так и частного бизнеса. В результате в нашей стране до сих пор каждый отдельный проект формата ГЧП "пробивает себе дорогу" с огромным трудом, требует многочисленных и обременительных согласований на каждом этапе и, к сожалению, не является безупречным с правовой точки зрения.

Фактически в сегодняшней России практика использования инструментов и механизмов ГЧП намного опережает нормотворчество, и едва ли не каждый, а фактически любой проект ГЧП оказывается на грани, а то и за гранью правового поля, и при желании в любой момент может быть оспорен как не соответствующий действующему законодательству. Более того, именно отсутствие законодательных рамок существенно увеличивает риски проектов ГЧП в России как для частного бизнеса (в первую очередь), так и для государства, что является одним из главных тормозов развития этой эффективной формы реализации крупных инфраструктурных проектов в России¹.

Кроме того, процесс внедрения механизмов ГЧП в России происходит во многом стихийно и потому с неоправданно высокими транзакционными издержками, значительно снижающими инвестиционную привлекательность таких проектов. Даже простейшие и в силу этого, казалось бы, прозрачные контрактные отношения бывают отмечены случаями злоупотреблений, превышения полномочий, "распыления" бюджетных ресурсов, явными и неявными нарушениями соревновательного принципа при проведении конкурсов и так далее. Технически более громоздкие контракты, например, соглашения о разделе продукции, до сих пор не имеющие исчерпывающего правового обеспечения, часто встре-

¹ Сергей Генералов приводит показательный пример: железнодорожная паромная переправа недалеко от Санкт-Петербурга. Денег на этот проект у Росморпорта нет, а указ Президента о переправе есть. Что делать? Заключили договор с частной компанией, которая проинвестировала порядка 3 млн. долларов в портовую инфраструктуру. После этого разбираться к фирме пришло Минимущество. И началось: у них был договор на пять лет, а Минимущество не желает заключать договор дольше, чем на один год. А еще требует от компании арендную плату за построенное этой компанией имущество, потому что это государственная собственность, и ее Минимущество готово сдавать только на определенных условиях. А то, что компания его на собственные деньги модернизирует и строит, — это, оказывается, уже отношения с Минтрансом. А Минтранс Минимуществу не указ. Интересы разных ведомств не совпадают, они не работают на решение единой задачи, даже если эту задачу поставил Президент.

чают вследствие этого в значительной мере обоснованное сопротивление при реализации и "пробуксовывают", а порой реализуются в ущерб национальным интересам России.

Среди наиболее серьезных препятствий, с которыми приходится сталкиваться инициаторам конкретных проектов ГЧП в России на различных этапах их реализации, следует отметить, в частности, отсутствие:

- в структуре органов исполнительной власти централизованного государственного органа, который был бы специально уполномочен выполнять функции оценки, согласования, утверждения и контроля на межведомственном уровне соответствующих проектов ГЧП и соглашений об их реализации, а также выступал бы в качестве координатора и диспетчера проектов ГЧП, реализуемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- самих механизмов оценки, согласования, утверждения и контроля соответствующих проектов и соглашений;
- необходимых полномочий по ведению хозяйственной деятельности у государственных ведомств, выступающих в качестве одной из потенциальных сторон партнерских отношений с частным бизнесом.

Все это вместе с ограниченными механизмами и нормами гражданско-правового регулирования ГЧП, а также неэффективностью действующей системы государственного заказа на один бюджетный год сдерживает возможности привлечения частного капитала к решению задач требуемого уровня.

Таким образом, развитие ГЧП в России нуждается в мощной поддержке законодателя. От того, насколько полными и качественными окажутся законодательная база ГЧП в России и экономическая проработка всех аспектов партнерских отношений между государством и бизнесом, едва ли не в решающей степени будут зависеть перспективы и эффективность реализации масштабных инфраструктурных проектов в России. Действующие правовые нормы и установления не только не обеспечивают благоприятного правового режима для использования различных форм ГЧП, но зачастую даже тормозят процессы в этой сфере.

Поскольку понятие "государственно-частное партнерство" является номинативным, а не юридическим термином, его следует развернуть в систему правовых понятий, каждое из которых, в свою очередь, должно быть наполнено соответствующим законодательным смыслом. Иначе говоря, речь идет о формировании отдельных законодательных баз, в сумме обслуживающих систему правовых отношений в рамках ГЧП.

В России практически не развито полноценное концессионное законодательство, слабо проработано законодательство об инвестиционной деятельности, много спорных и противоречивых положений встречается в правовой базе, регулирующей контрактные отношения, лизинговые операции и прочее.

Предстоит, по-видимому, серьезный пересмотр законодательства о государственных унитарных предприятиях, что предусматривает возможность их перевода в концессионную форму взаимоотношений с государством либо, при необходимости, возможность передачи управления ГУП частным инвесторам через

механизм управляющих компаний при сохранении их имущественного комплекса в собственности государства (этот механизм подробно рассмотрен далее). Пока же в отношении ГУП мы наблюдаем только "приватизационные настроения". Сама форма таких предприятий вызывает недовольство государственных чиновников. Например, глава Минэкономразвития Г. Греф на заседании Правительства России 17 марта 2005 года заявил: "Это самая непрозрачная форма хозяйствования, и она выгодна прежде всего для менеджеров". Процесс преобразования ГУП в акционерные общества не продвигается¹.

Среди других законодательных блоков, напрямую проецирующихся на институты ГЧП и нуждающихся в серьезной доработке, — массивы законодательства о естественных монополиях, ЖКХ, а также многие правовые нормы законодательства субъектов Федерации.

Из сказанного следует вывод: настоятельно необходимо в целях ускорения процесса формирования законодательного пространства, регулирующего отношения в рамках ГЧП, образовать специальную рабочую группу при одном из профильных комитетов Государственной Думы и (или) Совета Федерации по подготовке пакета правовых документов, регулирующих отношения в системе ГЧП.

О федеральной концепции развития государственно-частного партнерства в России

Очевидно, что решение всех перечисленных, а также многих других проблем, сдерживающих развитие механизмов ГЧП в России, возможно только на основе единого государственного подхода, который должен быть положен в основу Федеральной концепции развития государственно-частного партнерства в России. На базе указанной концепции, в свою очередь, необходимо создание развернутой стратегии партнерских взаимоотношений государства и частного бизнеса и системы мер поддержки ГЧП, предусмотренной соответствующей федеральной программой.

Создание Федеральной концепции развития государственно-частного партнерства в России — самый важный вопрос, требующий решения в первую очередь и незамедлительно. Эта задача является приоритетной, поскольку без ее решения невозможно говорить об институализации процесса формирования ГЧП в России хотя бы на среднесрочный период.

Концепция должна разрабатываться в русле целостной государственной философии экономического развития страны, краеугольным камнем которой должен стать безусловный приоритет национальных интересов России.

В основе федеральной концепции развития государственно-частного партнерства в России должны лежать:

¹ Приватизация на бумаге // Известия. 2005. № 44. 18 марта.

- обоснование целесообразности развития институтов ГЧП в России как основного механизма, обеспечивающего возрождение экономической и социальной инфраструктуры страны на федеральном, региональном, межрегиональном и местном уровнях;
- основные принципы государственной политики и программно-целевые принципы в области развития ГЧП в России;
- перспективы развития институтов ГЧП в России и ожидаемый эффект от внедрения различных форм отношений между государством и частным бизнесом;
- механизм создания, порядок формирования, основные функции и полномочия федерального координирующего органа развития ГЧП, институциональные принципы построения отношений в рамках ГЧП, механизмы формирования институтов ГЧП на уровне субъектов Федерации, на межсубъектном и муниципальном уровнях, создание инструментов контроля за соблюдением действующих правовых норм и финансовыми отношениями, а также собственной инфраструктуры для системы государственно-частных партнерств в России;
- основные этапы развития в России институтов и механизмов ГЧП и приоритетные направления развития ГЧП на ближайшие годы и отдаленную перспективу;
- основные приоритеты и ориентиры формирования современных механизмов ГЧП в России;
- законодательно-правовые основы партнерских отношений между государством и частным бизнесом, включающие пакеты законодательных актов, регулирующих правовые режимы соглашений в системе ГЧП;
- механизмы обеспечения прозрачности финансовых потоков при реализации проектов ГЧП, формирования административных и управленческих связей в контуре ГЧП;
- принципиальные подходы к распределению рисков, связанных с реализацией проектов ГЧП, применительно к различным формам ГЧП;
- механизмы оценки эффективности проектов ГЧП на макро- и микроэкономическом уровнях и надежные правовые процедуры проведения тендеров в системе ГЧП;
- меры по обеспечению общественного контроля за реализацией механизмов ГЧП.

О необходимости формирования собственной (внутренней) инфраструктуры ГЧП

Эффективное развитие в России институтов ГЧП невозможно без формирования собственной (внутренней) инфраструктуры ГЧП, которая должна, на наш взгляд, включать в себя следующие принципиальные элементы:

- государственное организационно-управленческое обеспечение — специальный орган государственного управления в контуре ГЧП;

- финансовое обеспечение — финансовые структуры, встроенные в контур отношений ГЧП и обслуживающие финансовые потоки, возникающие в этом контуре, а также потоки между контуром ГЧП и внешней средой. В мировой практике имеются разнообразные схемы подключения к осуществлению проектов ГЧП различных страховых институтов, экспортно-импортных агентств, государственных и частных инвестиционных фондов и так далее. Они отработаны в международных финансовых организациях, таких, как, например, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и прочие;

- системно-интегральное обеспечение — структуры, выполняющие функции системного интегратора при разработке и реализации масштабных проектов формата ГЧП, предполагающих вовлечение нескольких государственных ведомств. Это, как правило, отбираемые на конкурсной основе негосударственные коммерческие организации, сознающие свою социальную миссию и обладающие многолетним опытом успешного взаимодействия с государственными структурами в разработке и реализации масштабных и долгосрочных проектов;

- консалтинговое обеспечение — разветвленная сеть консалтинговых компаний, обеспечивающих независимую экспертизу и обоснованные рекомендации по выбору и применению адекватных механизмов ГЧП при реализации проектов ГЧП в каждом конкретном случае, а также их правовое обоснование и сопровождение. Отметим особую важность этого элемента инфраструктуры ГЧП, поскольку даже в развитых странах со сложившейся рыночной экономикой, где давно уже сформировалось четкое правовое поле для применения различных форм ГЧП, существует обширный рынок консалтинговых услуг, ориентированный конкретно на ГЧП, функционируют десятки фирм, специализирующихся на предоставлении для государственного сектора консалтинговой поддержки процедур создания и функционирования государственно-частных партнерств, а также фирм, предлагающих услуги технической, финансовой и юридической экспертизы при разработке и сопровождении при реализации проектов ГЧП;

- информационное обеспечение — создание специальной информационно-правовой сети, обслуживающей проекты ГЧП и обеспечивающей формирование адекватного и привлекательного облика этих проектов в соответствии с их социальной значимостью и степенью воздействия на общественные интересы. Этот ресурс может включать, например, в открытом доступе электронную базу данных по проектам ГЧП, находящимся на различных стадиях реализации, систему мониторинга и информационного освещения хода реализации проектов ГЧП, открытый правовой портал в сети Интернет, содержащий структурированную базу законодательных и нормативных документов, регулирующих вопросы ГЧП, периодическое издание, освещающее актуальные вопросы развития ГЧП в России и за рубежом, и так далее;

- институциональное обеспечение — образование нового некоммерческого института (ассоциации, лиги или иного подобного образования), объединяющего на началах добровольного членства частные компании, выступающие партнерами государства при реализации различных крупномасштабных проектов. Обязательными членами такой структуры должны выступать, например, Торгово-промышленная палата Российской Федерации и торгово-промышленные палаты субъектов Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей и так далее;

- кадровое обеспечение — создание системы подготовки специалистов по управлению проектами ГЧП. Для этого необходимо создать или аккредитовать в установленном порядке из числа существующих учебный центр дополнительного профессионального образования, разработать учебные программы и курсы, системы и порядок сертификации и аттестации обучаемых и тому подобное;

- общественное обеспечение — создание действенных механизмов, обеспечивающих встраивание интересов "третьей стороны" ГЧП (непосредственных потребителей товаров и услуг, производимых в рамках проектов ГЧП) в систему принятия и реализации решений в рамках ГЧП.

Государственное организационно-управленческое обеспечение как один из основных элементов собственной (внутренней) инфраструктуры ГЧП

Хорошо известно, что даже тщательно проработанное законодательство о ГЧП не является гарантией эффективной реализации конкретных проектов, если отсутствует государственная организационная система управления процессами в контуре ГЧП.

Ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений доктор экономических наук В. Варнавский отмечает¹, что ключевым вопросом создания стратегии взаимоотношений государства и частного сектора в России является "...создание организационной структуры управления концессиями. Без решения этого вопроса невозможно добиться успешной концессионной деятельности. И об этом свидетельствует опыт других стран, ранее России принявших концессионное законодательство. Во многих странах СНГ концессионное законодательство действует уже пять — восемь лет, но работает оно чрезвычайно плохо, потому что системы управления концессионным процессом не создано".

¹ Доклад "Государственно-частное партнерство в развитии и использовании транспортной инфраструктуры, проблемы и решения" на семинаре "Государственно-частное партнерство: новые концепции развития транспортной инфраструктуры". М., Центр стратегических разработок ("Александр Хаус"). 2003. 15 апреля.

Такой орган управления В. Варнавский предлагает назвать федеральным концессионным органом.

Поэтому представляется целесообразным создание при Правительстве России (либо в рамках одного из ключевых министерств — Министерства экономического развития и торговли) специального органа, наделенного соответствующими полномочиями, в функции которого должно входить управление развитием структур и совершенствование используемых механизмов ГЧП. В связи с этим процитируем ниже подготовленное Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников (ООН, Нью-Йорк, 2001), а именно — некоторые положения Раздела I "Общие законодательные и институциональные рамки", где предельно ясно сформулированы рекомендации международного сообщества по формированию специальных государственных органов регулирования в отношении проектов ГЧП (это "проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников", по терминологии указанного Руководства). Этот документ носит рекомендательный характер.

"П. 24. Международный опыт, накопленный за последнее время, показал целесообразность возложения общей ответственности за разработку политики и обеспечение практического руководства в отношении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, на центральную группу, входящую в административную структуру принимающей страны. Такая центральная группа может также нести ответственность за координацию работы основных публичных органов, взаимодействующих с проектной компанией.

П. 31. ...Термин "регулирующие учреждения" означает институциональные механизмы, которые требуются для применения правил, регулирующих деятельность операторов инфраструктуры, и для контроля за соблюдением таких правил. Поскольку правила, применимые к эксплуатации инфраструктуры, часто допускают определенную свободу усмотрения, необходимо наличие какого-либо органа, на который были бы возложены функции по толкованию и применению таких правил, контролю за их соблюдением, наложению санкций и урегулированию споров, вытекающих из применения таких норм.

П. 32. Руководство исходит из той предпосылки, что в принимающей стране созданы надлежащие институциональные и иерархические структуры и имеются необходимые людские ресурсы для осуществления проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

П. 36. ...В то время как некоторые страны возлагают функции регулирования на правительственные органы (например, на соответствующие министерства или департаменты), другие страны отдали предпочтение созданию автономных регулирующих учреждений, отделенных от правительственного аппарата. Некоторые страны приняли решение о том, чтобы предусмотреть регулирование определенных секторов инфраструктуры автономным и неза-

висимым органом, сохранив в то же время регулирование других секторов за министерствами.

П. 37. Эффективность режима регулирования во многих случаях зависит от объективности принимаемых решений. Это, в свою очередь, требует, чтобы регулирующие учреждения имели возможность принимать решения без вмешательства или ненадлежащего давления со стороны операторов инфраструктуры и поставщиков общедоступных услуг. В этих целях в ряде стран законодательные положения предусматривают обязательную независимость процесса принятия решений по регулированию. С тем чтобы обеспечить желаемый уровень независимости, целесообразно отделить функции регулирования от оперативных функций за счет передачи любых функций регулирования, которые могут по-прежнему сохраняться у поставщиков общедоступных услуг, какой-либо юридически и функционально независимой организации.

П. 38. В связи с этим возникает еще один вопрос, а именно вопрос о необходимости свести к минимуму риск того, что решения будут приниматься органом, который также является собственником предприятий, действующим в регулируемом секторе, или органом, действующим исходя из политических, а не технических соображений или под влиянием подобных органов. В некоторых странах было сочтено необходимым наделить регулирующее учреждение определенной степенью автономии по отношению к политическим органам правительства. Вопросы независимости и автономии следует рассматривать не только на основе институционального оформления функций регулирования, но также и на основе функциональной автономии (то есть наличия достаточных финансовых и кадровых ресурсов для надлежащего выполнения возложенных на соответствующие органы обязанностей).

П. 42. Вопросы, по которым регулирующие учреждения должны принимать решения, являются самыми разнообразными — от выполнения нормативных функций (например, принятие правил о предоставлении концессий и установление условий сертификации оборудования) до фактической выдачи концессий; кроме того, к кругу таких вопросов относятся следующие: утверждение контрактов или решений, предложенных регулируемыми компаниями (например, схемы доступа к сети или контракта на доступ); определение обязательства предоставлять определенные услуги и контроль за его исполнением; надзор над поставщиками общедоступных услуг (в частности, применительно к соблюдению условий лицензий, норм и производственных целевых заданий); установление или корректировка цен; проверка субсидий, освобождений или иных льгот, которые могут нанести ущерб конкуренции в соответствующем секторе; санкции и урегулирование споров.

П. 44. В целях укрепления автономии регулирующего учреждения к процессу назначения его членов могут быть привлечены различные организации. В некоторых странах члены регулирующих учреждений назначаются главой государства на основе списка, представленного парламентом; в других странах исполнительные органы правительства назначают членов регулирующего учреждения при условии утверждения парламентом или из числа кандидатур,

представленных парламентом, ассоциациями пользователей или другими органами.

П. 45. Важнейшее значение для надлежащей деятельности регулирующего учреждения имеют источники стабильного финансирования. Во многих странах бюджет регулирующего учреждения финансируется за счет платежей и иных сборов с регулируемого сектора. Платежи могут быть установлены в качестве процентной доли от оборота поставщиков общедоступных услуг или могут взиматься за выдачу лицензий, концессий и других разрешений. В некоторых странах бюджет учреждения в случае необходимости пополняется за счет переводов бюджетных средств, предусмотренных в ежегодных финансовых законах".

Нетрудно заметить, что выше сформулированы фактически базовые постулаты, которые могут быть положены в основу создания и функционирования рассматриваемого государственного органа управления развитием структур ГЧП.

Учитывая важность и перспективность развития институтов ГЧП в России, таким органом могло бы стать, например, специально учрежденное решением Правительства России Федеральное агентство по государственно-частному партнерству, действующее либо непосредственно при Правительстве, либо в структуре Минэкономразвития России.

По имеющейся информации, на заседании Правительства в октябре 2004 года Министр экономического развития и торговли России предложил создать на федеральном уровне Единый центр оценки, контроля и координации проектов ГЧП при Минэкономразвития. Тем самым ведомство Г. Грефа фактически заявило о своей готовности выполнять функции федерального органа, регулирующего отношения ГЧП.

Нерешенной остается следующая проблема. Предложение о создании нового федерального органа регулирования легко "завалить" обвинениями в создании еще одного бюрократического органа вопреки проводимой административной реформе и декларируемой Правительством тенденции к сокращению ведомственных аппаратов. Поэтому остается только один путь, а именно — найти уже существующий орган государственного управления, наделив его соответствующими новыми функциями с сохранением ранее возложенных на него обязанностей. Тогда мы сможем выполнить поставленную задачу и избежать обвинений в раздувании бюрократического аппарата.

Таким ведомством может и должно стать государственное учреждение Российский фонд федерального имущества (РФФИ). Проект реорганизации РФФИ в полноценный орган регулирования и управления в сфере ГЧП с сохранением всех ранее возложенных на него функциональных обязанностей мы рассмотрим ниже.

*В. Лихачев,
член Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

*В. Илларионов,
генеральный директор ООО "Агентство "Инновация",
кандидат экономических наук*

*М. Лебедева,
профессор Санкт-Петербургского государственного
университета гражданской авиации,
эксперт Европейского сообщества
по проблемам гражданской авиации,
кандидат юридических наук*

Российские механизмы государственно-частного партнерства¹

Зададим вопрос, в последние годы приобретающий все большее значение: есть ли в России механизмы получения существенной государственной прибыли от эффективного управления государственным имуществом с использованием рыночных механизмов, агрессивного опыта и денег частных, но при этом без потери государственной доли прав контроля и собственности на объекты и механизмы управления?

Все знают, что такие механизмы называются ГЧП — государственно-частное партнерство. А есть ли механизмы приватизации, которые позволяют быть довольными результатом управления государственным объектом частной компанией, получив при этом приличные деньги в государственный бюджет и только тогда приватизировав государственный объект, отдав его в проверенные частные руки.

Очевидно, что это — механизмы приватизации по результатам государственно-частного партнерства. Что же включает в себя это понятие?

Экономическая схема сотрудничества государственной власти и частного сектора является образцом простоты: частный сектор стремится достичь прибыли, для чего необходимо создать потоки доходов, избегая нестабильных рынков и всякого политического вмешательства. Государственный сектор, со своей стороны, ищет пути для вложения инвестиций выше уровня, который мог бы быть реализован благодаря бюджету и не в ущерб решению задач социального развития, перераспределению финансовых потоков или окружающей среде.

Соблюдая эти условия, можно вычислить перспективы и вероятностные механизмы участия частного сектора в финансировании социально-экономических государственных проектов.

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2007. № 8 (37).

Юридическая схема в отличие от экономической не может быть сведена к какому-либо типовому образцу. В настоящее время ни в одной стране нет четкого определения ГЧП, и любой вид государственно-частного партнерства имеет свою специфику.

Какие же механизмы ГЧП сейчас есть в России, кроме общеизвестных — аренды, государственного участия в долях акций акционерного общества (как, например, "Газпром" или "Аэрофлот"), госзаказов, лизинга? Основных — два: концессия и доверительное управление.

На давно ожидаемый и недавно вышедший в России закон о концессии возлагались большие надежды. Закон вышел — и что? Анализ закона "О концессионных соглашениях" и попыток его практического применения показывает, что пока можно говорить только о появлении теоретической возможности применения в России одной из форм государственно-частного партнерства в виде концессии, и не более. Почему?

Закон не определяет понятия концессии, поэтому обратимся к экономическому словарю.

Концессия — договор на временную сдачу в эксплуатацию иностранному государству, юридическому или физическому лицу (концессионеру) на определенных, согласованных сторонами условиях предприятий, земельных участков, недр и других объектов и ценностей в целях развития или восстановления национальной экономики и освоения природных богатств¹.

Однако данное определение не соответствует содержанию действующего законодательства. Имеются в виду прежде всего как концессионный закон, так и Земельный кодекс Российской Федерации, не допускающий сдачу в концессию земельных участков. Подразумевается и законодательство о приватизации, не предусматривающее концессию ни как способ, ни как метод приватизации.

Таким образом, после выхода закона оказалось, что в использовании российского варианта концессии очевиден риск для инвестора — это земля, так как концессионное соглашение должно сопровождаться заключением договора аренды земельного участка, а это означает, что в России земля не может быть объектом концессионного соглашения².

Анализируя нормы закона, можно с уверенностью сказать, что фактически договор концессии представляет собой видоизмененный вариант договора аренды, возможной для небольшого перечня объектов концессии, фиксирующий все риски на стороне концессионера. При этом данный закон достаточно хорошо защищает интересы государства при игнорировании экономических интересов частного инвестора. Получается, что по некоторым вопросам интересы инвестора могут быть защищены договором аренды значительно лучше, чем договором концессии. Поэтому весьма вероятно, что закон в его нынешнем ви-

¹ Финансовый словарь. М., 1992. 494 с.

² М.Ю. Лебедева. Анализ возможностей применения закона "О концессионных соглашениях" в практике управления имуществом аэропортов Российской Федерации: Доклад на конференции "О режиме использования федерального недвижимого имущества и проблемные аспекты управления госсобственностью в деятельности предприятий и организаций гражданской авиации в рамках государственно-частного партнерства". М., 2006.

де будет неинтересен частным инвесторам, что демонстрирует и практика его применения, а вернее, отсутствие данной практики в связи с ее юридическим неудобством и экономической нерентабельностью. Договор концессии не предоставляет потенциальным инвесторам каких-либо дополнительных коммерческих или юридических прав или дополнительной защиты своих интересов по сравнению с действующим законодательством. Становится ясным, что концессионный закон не стал инновационной панацеей.

На наш взгляд, в настоящее время более выгоден другой путь развития государственно-частного партнерства в России — создание государственно-частного партнерства на основе доверительного управления частными управляющими компаниями коммерческой государственной собственности, иначе говоря, создание государственных закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости¹.

Закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости в России — это отданное инвесторами для получения прибыли в управление имущество: недвижимость (в том числе земельные объекты), ценные бумаги, доли в обществах, деньги и права собственности. При этом отдавший в управление свое имущество сохраняет свои права в виде ценных бумаг — инвестиционных паев. Полученная прибыль распределяется между инвесторами-пайщиками, а управляющие компании получают оговоренный ранее мизер — не более нескольких процентов от цены управляемого актива (что компенсируется объемом управляемого, четкими механизмами инвестирования, управления, поддержки государством). При этом действия управляющей компании четко и ясно контролируются по детально прописанному в законе механизму.

Мировая практика показала, что управляемые частными компаниями паевые инвестиционные фонды в последние десятилетия находят чрезвычайное применение. Например, в США объем рынка *Real Estate Investment Trusts (REITs)* — аналог отечественных закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости) составил в 2005 году более 350 млрд. долларов. Активы самого большого фонда *REIT — Simon Property Group, Inc.* — достигли 17,6 млрд. долларов.

В России закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости возникли после принятия в 2001 году Федерального закона "Об инвестиционных фондах". По данным Национальной лиги управляющих по состоянию на 15 марта 2007 года, в России работают 136 закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости, суммарная стоимость чистых активов которых — более 72 млрд. рублей.

После принятия закона образовалась российская правовая база создания институтов рыночного управления, активы которых могут содержать имущество практически любого вида — земельные участки, имущественные комплексы (в том числе промышленные и сельскохозяйственные предприятия любых видов собственности), здания, лесные массивы, имущественные права на недвижимое

¹ См.: Илларионов В.А. Инвестиционные фонды как инструмент формирования и развития земельного рынка // Управление собственностью. 2003. № 3; Илларионов В.А. Практика применения ПИФ в инвестиционном процессе: Доклад на XXIX Московской международной конференции "Концессии в аэропортах". М., 2006.

имущество, доли в уставном капитале, интеллектуальную собственность, денежные средства и ценные бумаги. Пайщиками таких фондов могут быть частники, корпорации, банки и иные финансовые и инвестиционные институты. Государство может быть и пайщиком фонда, и владельцем иной ценной бумаги, например, акционером акционерного общества.

Премьер-министр России М.Е. Фрадков в 2004 году на заседании Правительства, посвященном государственно-частному партнерству, сказал: "...необходима концентрация организационных, интеллектуальных, частных и государственных ресурсов для реализации крупных проектов". Паевые фонды недвижимости как раз и являются результатом концентрации ресурсов недвижимости, финансов, эффективных организационных механизмов и предприимчивости — как частного, так и государственного происхождения. Общеизвестно, что паевые инвестиционные фонды — это проверенный мировой практикой механизм привлечения денег частных инвесторов в национальную экономику. Одно из их преимуществ состоит в том, что объединенные имущественные ресурсы пайщиков передаются в доверительное управление профессиональным менеджерам (управляющей компании). Специалисты управляющей компании анализируют ситуацию на различных рынках и решают, где, как, в каких размерах какой бизнес вести, чтобы получить максимальную прибыль, поскольку управляющие компании юридически могут существовать только за счет прибыли от управления фондами; другие виды бизнеса для них закрыты.

Управляющая компания имеет отличный от фонда баланс. Это означает, что из актива фонда она ничего не может перевести на свой баланс. Четко проработан механизм контроля деятельностью управляющей компании (причем этот контроль значительно более жесткий, чем контроль деятельности коммерческих банков). Кроме того, компания не может быть государственной, хотя стать пайщиком фонда государству или мэрии можно и, как мы считаем, нужно. Также очень важно то, что существуют налоговые льготы, а сэкономленные на налогах средства работают на пайщиков, в том числе на государство-пайщика (поэтому государственная прибыль с избытком компенсирует налоговые потери).

Мы считаем, что пришло время создания в России системы государственных закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости, в активах которых должны находиться и использоваться для получения прибыли объекты государственного коммерческого имущества, управляемые частными компаниями.

Основным пайщиком должно стать государство в лице Правительства Российской Федерации. Такой подход обеспечит прямое участие государства в рыночной эксплуатации государственных объектов для получения существенной прибыли и для реализации национальных инвестиционных проектов.

Выпуск инвестиционных паев, обеспеченных активом фонда, позволит в целях инвестирования серьезных проектов выходить на кредитный рынок, рынок

ценных бумаг, что существенно увеличит поле инвестиционной маневренности. Возникает возможность получения инвестиционных денег путем залога инвестиционных паев как ценных бумаг для получения дешевых кредитов. Достаточно сказать, что под залог недвижимости банк выдаст 50 процентов, а под залог ценной бумаги, инвестиционного пая, обеспеченного этой же недвижимостью, банк даст 90 процентов. Есть разница?

Какова практика деятельности инвестиционных фондов в России? Российские закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости приносят прибыль до 30—40 процентов годовых в валюте (от внесенного в актив фонда имущества). Например, отдача инвестиций в российскую легкую промышленность в последние годы достигает 40—60 процентов в рублях, финансирование товарных трейдов позволяет зарабатывать при высокой оборачиваемости средств около 40 процентов в валюте, на рынке ценных бумаг паевые фонды получают до 60 процентов в валюте и более 100 процентов в рублях.

Следует ожидать аналогичных доходов от государственных закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости, механизм и методики деятельности которых предлагаются в данной статье.

В описываемой модели ГЧП основной (если не единственный) пайщик — это государство, то есть именно оно получает основную долю прибыли. Другие инвесторы — это пайщики-финансисты, поставляющие деньги, необходимые для рыночной реализации возможностей государственного имущества.

В таблице приведены результаты сравнения важных характеристик двух механизмов государственно-частного партнерства — концессионного механизма на основе закона о концессионных соглашениях и механизма, основанного на доверительном управлении согласно закону об инвестиционных фондах. Ясно видны преимущества механизма государственно-частного партнерства на основе доверительного управления.

Концессия (Федеральный закон "О концессионных соглашениях")	Доверительное управление (Федеральный закон "Об инвестиционных фондах")
Список объектов концессионного соглашения чрезвычайно сужен, поэтому сфера применения ГЧП на основе концессии ограничена	Закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости могут содержать в себе широкий набор различных имущественных объектов: земельные участки; участки недр; все объекты, связанные с землей, в том числе леса и многолетние насаждения, здания, сооружения, жилые и нежилые дома, водные объекты; предприятия; доли в уставном капитале; имущественные права; ценные бумаги; деньги. Сфера областей применения ГЧП на основе закрытых паевых инвестиционных фондов чрезвычайно велика — от рынка недвижимости до финансового рынка

Концессия (Федеральный закон "О концессионных соглашениях")	Доверительное управление (Федеральный закон "Об инвестиционных фондах")
Отсутствует механизм разделения рисков между государством и инвестором-управленцем. Факт ненадлежащего выполнения любого из условий концессионного соглашения может явиться основанием для его расторжения концедентом (государством) по какому-либо обстоятельству. Поэтому степень риска инвестора велика	Степень риска пайщиков-инвесторов минимальна, так как само государство является пайщиком и механизм контроля деятельности управляющих компаний как в нормативно-правовом отношении, так в практическом тщательно проработан. Например, управляющая компания (УК) может управлять фондами только после получения по окончании существенной проверки от Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) соответствующей лицензии на управление фондами. А так как УК согласно закону не может заниматься ничем иным, кроме управления фондами, лишение лицензии в результате нарушения правил для управляющей компании смерти подобно. Деятельность УК контролируется на четырех уровнях: пайщиками, которые могут сменить управляющую компанию; специализированным депозитарием, который по четким правилам ФСФР и Банка России проверяет правильность оформления и исполнения договоров управляющей компании, хранит все документы компании (в том числе сами договоры); регистратором, который контролирует переход прав собственности на все объекты актива фонда; самой ФСФР, которая контролирует как УК, так и специализированные депозитарии и регистраторы. За все время существования паевых фондов в России не было ни одного случая расторжения договора доверительных отношений в инвестиционных фондах, ни одного судебного разбирательства, связанного с деятельностью управляющей компании
Очевидный риск для инвестора — земля. Концессионное соглашение при необходимости должно сопровождаться заключением договора аренды земельного участка. Это означает, что земля не может быть объектом концессионного соглашения. Вопрос ее выкупа стоит крайне остро. Нужен бюджет и четкое понимание, что, как и где будет происходить, причем по каждому участку землеотвод производится отдельно	Земельные участки, участки недр, права на земельные объекты свободно вводятся в актив фонда. Обращение каждого земельного объекта четко зарегистрировано. Все операции с земельным объектом детально контролируются специализированным депозитарием, в котором находятся все документы, связанные со сделками по земельным объектам актива фонда

Концессия (Федеральный закон "О концессионных соглашениях")	Доверительное управление (Федеральный закон "Об инвестиционных фондах")
Имущество, которое государство, не являясь инвестором, передает инвестору-управленцу в соответствии с соглашением, используется последним в строго ограниченных целях. Отсутствует возможность управленческой инициативы в расширении сфер и объектов рыночной деятельности	В паевых фондах инвестором является не управленец, как в концессии, а пайщик. В договоре между пайщиком-инвестором и управляющей компанией указаны условия и правила использования актива фонда. В этих условиях могут быть ограничения или, наоборот, свобода использования имущества фонда для увеличения прибыли от его эксплуатации
Ценная бумага, обеспеченная предметом концессии, не выпускается. Передача концессионером в залог объекта концессионного соглашения не допускается. Поэтому нет возможности инвестиционного маневрирования на финансовом рынке	Выпускаются ценные бумаги — инвестиционные паи, обеспеченные активом фонда. Инвестор-пайщик может продать свой пай на рынке ценных бумаг. Поэтому по необходимости государство-пайщик всегда может получить быстрые деньги. Можно, не продавая паи, положить их в залог для получения дешевого кредита (до 90 процентов от цены пая)
Не урегулированы коммерческие права инвестора-управленца на объект концессии, а также права третьих лиц на ведение бизнеса на территории объекта концессии	УК не является инвестором; инвесторы — пайщики. Четко определены коммерческие права как УК, так и пайщиков. В фонде могут находиться третьи лица, например, доли уставных капиталов третьих лиц
Не предусмотрена возможность заключения концессионных соглашений с целью привлечения для управления государственным имуществом частных нематериальных инвестиций (например, в виде управленческих технологий)	Разнообразные технологии управления активами фонда — существенная часть бизнеса управляющих компаний. Цель модификаций управленческих инициатив — увеличение прибыли при соблюдении заданных правил использования государственного актива фонда
Инвестор несет бремя содержания управляемого имущества	В фондах функции содержания фонда сняты с инвесторов-пайщиков и возложены на управляющую компанию

Концессия (Федеральный закон "О концессионных соглашениях")	Доверительное управление (Федеральный закон "Об инвестиционных фондах")
По окончании срока соглашения имущество возвращается государству (муниципальному образованию)	Рассматривается возможность приватизации управляемого имущества — при успешном управлении имуществом фонда, после получения денег, равных рыночной цене управляемого государственного имущества, возможна приватизация этого имущества в пользу управляющей компании. Возможно, что государство откажется от приватизации и оставит свое имущество в управление для получения прибыли

В целом предлагаемая модель рыночного использования коммерческого государственного имущества в виде государственного закрытого паевого инвестиционного фонда недвижимости, управляемого частной управляющей компанией, является реальной схемой государственно-частного партнерства, нормативно-правовая основа которой наиболее отработана. Положительным фактором являются также российский 15-летний опыт управления паевыми инвестиционными фондами вообще и 7-летний опыт управления активами паевых фондов недвижимости в частности. Опыт показал высокий уровень прибыли, паевые инвестиционные фонды являются признанным лидером как фондового рынка, так и рынка недвижимости.

Такой механизм ГЧП позволит наиболее тесно увязать интересы государства (муниципалитета), предоставившего для частного управления имущество и получающего доходы, частного финансового инвестора-пайщика, также получающего прибыль, и частной управляющей компании, получающей процент с прибыли.

Если же в течение некоторого времени пайщик-государство доходов не получает, то оно передает актив фонда в управление другой частной компании, то есть происходит естественная эволюционная смена управляющей компании. По истечении срока доверительного управления, по существу, может произойти выкуп актива, объекты государственного фонда поступят в собственность управляющей компании, то есть на определенном этапе может произойти приватизация, если государство сочтет это нужным. Но если государство сочтет приватизацию нецелесообразной, то получение государственной регулярной прибыли от частного управления государственным имуществом может происходить неограниченное время.

Предлагаемая схема государственно-частного партнерства удовлетворяет интересы частников-управленцев, так как им предоставлены для получения доходов большие объемы государственного имущества, государственные гарантии и льготы. Довольны будут и частные денежные инвесторы, так как они получают существенные дивиденды "под зонтиком" государства. Довольно будет и государство — инвестор недвижимости — реализуются заложенные в фонде проекты, стабильна прибыль, а не затраты на содержание государственной собственности.

Применяя для государственно-частного партнерства форму государственных закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости, государство, получая финансирование для капиталоемких, долго окупаемых проектов, не утрачивает над ними контроль, а бизнес приобретает доступ к ранее закрытым сферам экономики.

Дополнительный бонус для государства: частный капитал достается ему в комплексе с эффективным управлением и передовыми технологиями. Использование государственного закрытого паевого инвестиционного фонда недвижимости является своеобразным симбиозом государственных и частных компетенций, что, с одной стороны, позволяет Правительству решать насущные проблемы национальных проектов, с другой — дает возможность частному бизнесу вкладывать деньги в реализацию национальных проектов и получать интересующую его прибыль.

Если государство станет пайщиком инвестиционного фонда, реализовывающего задачи национальных проектов, то государство не только будет знать обо всем, вплоть до последнего рубля, о конкретной реализации каждого проекта, но и сможет моментально и без проблем контролировать и вмешиваться в реализацию проекта в любой точке страны. При этом степень государственных затрат на национальные проекты существенно снизится.

Можем предложить и другой, более "социальный" вариант государственно-гражданского паевого инвестиционного фонда, в котором пайщиками станут, кроме государства и финансистов, российские граждане. В таких фондах граждане России, став пайщиками, лично войдут в реализацию национальных проектов, "кровно" участвуя в становлении страны. Гражданин-пайщик и "на окраине" страны будет частью той идеи возрождения, о которой в регионах много говорят, но мало что делают. И никакой губернатор или мэр города не сможет оказать никакого давления в волеизъявлении граждан страны.

Каждый пайщик — гражданин России будет напрямую участвовать в работе хозяйственного механизма страны, получая при этом такую же процентную (от своего инвестиционного вноса) прибыль, как и государство-пайщик или финансовый гигант. Прибыль будет зависеть от степени сообразительности и инициативности гражданина-пайщика (какой государственный фонд он выберет) и охраняться государственными интересами.

Такие государственно-частные фонды могут уже сейчас работать в области реализации приоритетных национальных проектов.

1. Сельское хозяйство. Согласно предлагаемому механизму ГЧП сельскохозяйственные земельные участки войдут в активы фондов, а инвестиционные паи владельцев земли позволят получать кредитные деньги. Кредиты будут дешевые и не "короткие", используемые сейчас, которые неэффективны в сельском хозяйстве, а "длинные" — для реализации сельскохозяйственных возможностей земли.

Может быть, российское сельскохозяйственное предприятие — это и есть закрытый сельскохозяйственный паевой инвестиционный фонд земельной недвижимости?

2. Строительство жилья. Уже сейчас в России многие закрытые паевые фонды недвижимости работают в сфере строительства. Это обусловлено тем, что каналы прямого инвестирования в строительство в таких фондах существенно упрощаются, а себестоимость квадратного метра снижается (о рыночной стоимости не стоит и говорить, так как государство-пайщик получит цену 1 кв. метра практически по себестоимости). Если сейчас в России строители со своей "серой" бухгалтерией активно стали использовать прозрачную бухгалтерию за-

крытых паевых фондов, значит, строительство — это та сфера, в которой фондовые инвестиционные механизмы работают прекрасно. Практического опыта в стране достаточно, надо просто сформировать государственные строительные закрытые паевые инвестиционные фонды недвижимости, нанять рыночные управляющие компании и строить дешевое социальное жилье.

3. Здравоохранение. Социальные и политические бури в реализации политики медицинских реформ не только останутся в памяти людей, но и войдут в историю страны. А ведь есть простой механизм контроля финансовых потоков, имущественных прав и реализации производимой продукции — инвестиционные фонды. Сочетание управленческой инициативы частника, государственной имущественной и правовой помощи и прозрачного механизма контроля деятельности управляющих компаний — это и есть паевые инвестиционные фонды.

4. Образование. Пайщик-государство вводит в актив научно-образовательного фонда землю, здания для учебы, исследования, строительство жилья для преподавательского состава, право выдачи обеспеченных государственным авторитетом дипломов. Частный инвестор — корпорация, которой необходим специалист или наукоемкие технологии, — вводит в фонд деньги. Все вместе на управленческом рынке нанимают менеджера в виде управляющей компании. Закрытые паевые инвестиционные фонды для научных исследований в высших учебных заведениях могут формироваться и финансироваться быстрее, проще и без государственных денег в отличие от модных сейчас технопарков.

Мы считаем, что сегодня необходимо создать целую отрасль государственно-частного партнерства в виде системы различных государственных закрытых паевых инвестиционных фондов.

Фонды в таких системах могут быть различны по разным характеристикам. Например, в активе одного фонда могут находиться территориально разделенные по стране хозяйствующие объекты, которые производственно соединены в едином управлении. Либо различные фонды, реализующие симбиоз возможностей разных регионов Российской Федерации, либо симбиоз центра с субъектами Федерации будут организационно и финансово объединены политикой управляющей компании.

Возможно также на основе закрытых инвестиционных фондов, на остатках федерального и иного государственного, муниципального имущества и внесения финансовой струи частных инвесторов создать федеральную систему фондов-аэропортов, регулируемых единой управляющей компанией, дающую прибыль государству-пайщику, четко контролируемую и без ненужного вмешательства государства, и предоставляющую прозрачную гибкую управленческую и финансовую схему сервисных услуг авиационным операторам и пассажирам.

По нашей оценке, уже через год-два такая инвестиционная управленческая фондовая система может давать не только существенные денежные, но и социальные доходы государству, эффективно инвестируя в необходимые секторы экономики и национальные проекты, снимая при этом управленческие и финансовые заботы с государства.

Прикладные аспекты реализации ГЧП в России

*М. Азанов,
эксперт члена Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации*

*Р. Булатов,
полномочный представитель
ОАО "Всероссийский банк развития регионов"
в Приволжском федеральном округе,
кандидат философских наук*

*Ф. Валиев,
генеральный директор ЗАО "Нефтеконсорциум"*

Модели государственно-частного партнерства для инвестиционных проектов независимых (малых) нефтяных компаний Республики Татарстан¹

В активно развивающейся российской экономике по мере роста общественных потребностей ощущается недостаток возможностей государственного (бюджетного) финансирования, и в то же время есть крупные инвестиционные проекты, реализация которых вследствие их масштабности и социальной значимости не может быть передана во власть одних только рыночных механизмов. Таковы, например, проекты, касающиеся сфер национальной безопасности, поддержания правопорядка, коммунального хозяйства, топливной промышленности, энергетической и транспортной инфраструктуры.

В каждой из названных сфер необходим контроль государства — за качеством предоставляемых услуг, тарифной политикой, соблюдением правил безопасности, регламентацией конкуренции и так далее.

Именно в этих сферах, нуждающихся в контроле со стороны государства и не обеспечивающих быструю отдачу вложенных инвестиций, в экономике зарубежных промышленно развитых стран исторически развивалось государственно-частное партнерство (ГЧП, или *PPP*), занимающее сегодня ведущие позиции в жилищно-коммунальном хозяйстве, топливной промышленности, электроэнергетике, в сфере железных дорог и других видов общественного транспорта, в строительстве и эксплуатации автомобильных дорог.

Применительно к российской экономике ГЧП должно стать одним из стратегических направлений развития и модернизации объектов современной промышленности и инфраструктуры, затрагивающим прежде всего совокупность приоритетных проектов, ориентированным на привлечение значительных зару-

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 1 (1).

бежных инвестиций и не предусматривающим в обязательном порядке прямое бюджетное финансирование этих проектов.

В настоящей статье рассматривается предложенная ранее М.В. Азановым модель финансирования инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства в рамках действующего российского законодательства, адаптированная к реализации инвестиционных проектов, выполняемых по заказу и в интересах независимых (малых) нефтяных компаний.

Типовые формы государственно-частного партнерства за рубежом и оценка возможности их применении в России в рамках действующего законодательства

Экономическая модель сотрудничества государственной власти и частного сектора в каждой стране одинакова и являет собой образец классической простоты, а именно:

- частный сектор стремится достичь прибыли, для чего необходимо создать потоки доходов, независимых от стабильности или нестабильности рынка, а также рисков политического вмешательства и других рисков;
- государственный сектор со своей стороны ищет пути для привлечения небюджетных (выше пределов имеющегося в стартовый момент бюджета) инвестиций, которые позволили бы реализовать дополнительные крупные (возможно, социально значимые) окупаемые проекты без перераспределения финансовых потоков бюджета в ущерб уже реализуемым или назначенным к реализации другим инвестиционным проектам.

Юридическая (договорно-правовая) модель (в противоположность экономической модели) взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП принципиально не может быть сведена к какому-либо типовому (унифицированному даже для некоторой группы государств) образцу, поскольку должна быть приспособлена к соответствующему типу правовой системы конкретного государства.

К важнейшим узловым моментам юридической (договорно-правовой) модели ГЧП в условиях российского законодательства необходимо отнести требования:

- учета законодательно-правовых и отраслевых рамок применения ГЧП в России;
- соблюдения режима государственной собственности;
- детальной проработки финансового положения сторон ГЧП, в том числе имеющихся обязательств частного (иностранного) партнера-инвестора, а также правил бухгалтерского учета;
- детального разграничения рисков между участниками ГЧП;
- осуществления контроля со стороны государственных органов;
- детальной проработки налоговых обязательств сторон и т.п.

В экономически развитых странах существуют две различные формы юридической институционализации ГЧП:

1) государственный сектор и частные партнеры присоединяются к существующей компании или совместно создают смешанную компанию:

- главная характеристика смешанной компании — объединение государственных и частных денег, посредством чего в совете директоров фокусируются различные цели;

- зачастую участие государственного сектора распространяется до степени получения блокирующего меньшинства; таким образом, государство приобретает достаточное влияние в компании. В случае многочисленных смешанных компаний например, во Франции, закон предписывает, что государственный сектор должен обладать большей частью активов;

- примеры смешанных компаний можно найти, в частности, в топливно-энергетическом секторе, региональных транспортных организациях, секторе гостиничного размещения, высокотехнологичных отраслях промышленности, а также выставках и торгово-распределительных компаниях.

2) государственные и частные партнеры заключают договор (контракт). Совместное партнерство в достижении комплиментарных целей действительно наиболее легко осуществляется путем договорной координации интересов. Применяются следующие виды договоров:

- *договор о сотрудничестве*. Организационные детали сотрудничества устанавливаются в соответствии с договором, иначе говоря, партнеры являются независимыми друг от друга;

- *договор об управлении компанией*. Данный тип контракта часто составляется на ограниченный период времени и используется для преодоления некоторой стадии, на которой, например, существует недостаток менеджерского опыта, персонала и ноу-хау. Проблемы такого рода часто возникали на стадии создания коммунальных компаний на территории бывшей ГДР;

- *договор о реализации*. В этом случае государственный сектор заключает контракт с частным партнером, поручая ему создание компании, техническое обеспечение (планирование, строительство, финансирование) и реализацию по себестоимости;

- *лизинговый договор*. Строительство и услуги (например, электростанции, муниципальные сети) планируются, финансируются и обеспечиваются через лизинговые договоры частными игроками или государственным сектором;

- *договор об уступке (концессии)* — является самой современной формой ГЧП. В большинстве случаев такие контракты заключаются между государственным сектором (государством, муниципалитетом) и их собственными компаниями, смешанными или частными компаниями. При этом концессия определяется как долгосрочный процесс сотрудничества между уполномоченными органами государственной (муниципальной) власти и (частными) инвесторами с целью рентабельного вложения последними инвестиций в строительство крупных объектов, общественных инфраструктур и управления ими в течение длительного периода.

Простейший анализ этих форм юридической институализации ГЧП в отношении возможности применения их к условиям действующего законодательства России показывает, что:

- ГЧП в форме смешанных (акционерных) компаний хотя и имеет достаточно развитую законодательную базу в России, однако, как показывает практика последних лет, по целому ряду причин (на которых мы здесь останавливаться не будем) в чистом виде является малопривлекательным вариантом как для инвесторов, так и для государства;

- самая современная форма ГЧП, базирующаяся на понятии концессии, не имеет законодательной базы в нашей стране, в частности вследствие отсутствия закона о концессиях, так как в России коммерческая концессия в настоящий момент сведена в Гражданском кодексе к понятию франчайзинга и неприменима к реализации ГЧП как с отечественными, так и зарубежными партнерами-инвесторами;

- необходимо разработать специальную, российскую форму юридической институализации ГЧП, которая будет прозрачной и понятной для всех участников партнерства и будет находиться в российском правовом поле.

Отметим, что в соответствии с принятой в экономически развитых странах функциональной классификацией подходов к реализации ГЧП наиболее часто применяются следующие его типы:

BOT (build, operate, transfer — построй, эксплуатируй, передай);

BOOT (build, own, operate, transfer — построй, владей, эксплуатируй, передай);

обратный *BOOT* (государственный сектор финансирует и создает инфраструктуру, передает ее в эксплуатацию частной компании, которая постепенно приобретает эту инфраструктуру в собственность).

На наш взгляд, в условиях действующего законодательства Российской Федерации наиболее применима модель ГЧП, которую можно отнести к функциональному типу *BOT*.

Модель ГЧП для финансирования инвестиционных проектов независимых (малых) нефтяных компаний Республики Татарстан

Рассматриваемая модель предполагает решение задачи привлечения на условиях ГЧП значительных денежных ресурсов иностранных и отечественных инвесторов, а также материальных (и что очень важно — небюджетных, "неденежных") ресурсов государства (через уполномоченные органы) для реализации крупных окупаемых инвестиционных проектов, разработанных в интересах целой группы независимых (малых) нефтедобывающих компаний.

Среди таких инвестиционных проектов можно отметить как приоритетные:

- проект строительства и дальнейшей эксплуатации высокотехнологичного малого нефтеперерабатывающего завода (НПЗ) с целью организации высокоэф-

фективной переработки добываемой этими независимыми компаниями "тяжелой" нефти;

- проект строительства нефтяного терминала на реке Кама с соответствующей сетью подводящих трубопроводов;
- проект "быстрого" освоения новых (для независимых (малых) нефтедобывающих компаний) нефтеносных скважин с применением передовых технологий бурения и добычи;
- проект создания и эксплуатации сети АЗС для организации розничной реализации светлых нефтепродуктов, получаемых при переработке нефти на указанном выше малом НПЗ.

Запасы тяжелых высокосернистых нефтей в Нурлатском районе Татарстана составляют около 100 млн. тонн. Добыча тяжелой высокосернистой нефти в 2004 году составит более 2 млн. тонн, а начиная с 2006 года — более 2,5 млн. тонн. Добыча нефти осуществляется независимыми нефтедобывающими компаниями Республики Татарстан.

Проблема переработки тяжелых высокосернистых нефтей существует давно, но обострилась в последние годы в связи с ограничением подачи этих нефтей на существующие нефтеперерабатывающие заводы, ростом себестоимости добычи, а также в связи с ожидаемым введением так называемого банка качества нефтей.

Прогноз объемов добычи на 2006—2012 годы по независимым нефтяным компаниям — потенциальным участникам проекта строительства НПЗ приведен в таблице.

Прогноз объемов добычи нефти (тыс. тонн)

Независимые нефтяные компании	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ОАО "Иделоил"	199,4	247,7	293,4	333,6	366,7	401,2	448,3
ОАО "Татнефтепром- Зюлеевнефть"	390,5	372,8	355,6	338,8	322,5	322,5	322,5
ОАО "Татнефтепром"	365,5	388,2	397,2	387,2	371,7	356,3	341,3
ОАО "Татнефтеотдача" (Степноозерское месторождение)	352,0	382,0	411,0	436,0	453,0	453,0	453,0
ЗАО "Кара-Алтын"	522,0	534,7	555,8	583,3	599,9	607,5	605,7
ООО "ТНГК-Развитие"	204,6	194,4	184,6	175,3	166,5	158,1	150,2
ОАО "ТРИЦ"	97,3	99,8	102,3	104,9	106,9	106,9	101,7
ОАО "Кондурча-нефть"	60,1	63,6	67,0	70,3	77,0	80,6	84,0
ОАО "Шешмаойл"	233,2	242,7	251,4	259,3	265,9	271,2	276,1
ОАО "Булгарнефть"	95,0	103,3	101,2	96,6	90,3	85,0	79,4
Итого:	2519,6	2 629,2	2719,5	2 785,3	2 820,4	2 842,3	2 862,2

Реализацию таких проектов в рамках рассматриваемой модели предлагается осуществлять под управлением единого центра — специально созданной управляющей компании (УК).

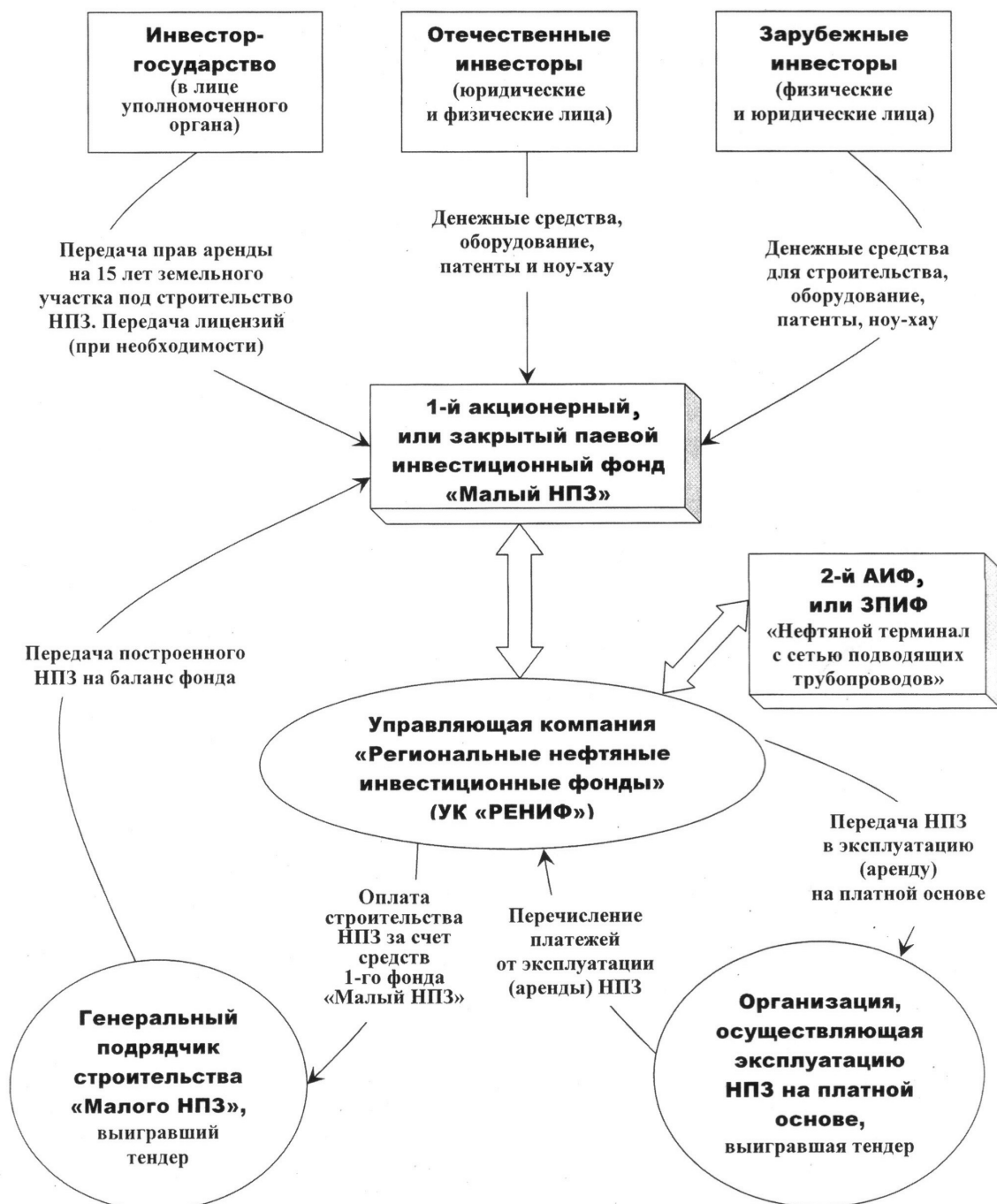
Денежные, материальные и нематериальные активы, необходимые для реализации каждого такого инвестиционного проекта (в соответствии с имеющимся бизнес-планом), аккумулируются в создаваемом в рамках действующего законодательства для каждого такого проекта отдельном инвестиционном фонде — либо акционерном инвестиционном фонде (АИФ), либо закрытом паевом инвестиционном фонде (ЗПИФ). Таким образом инвесторы передают свои активы упомянутой управляющей компании в доверительное управление, оставляя за собой и уполномоченными государственными органами функцию постоянного контроля за целевым расходованием их активов как на этапе строительства инвестиционного объекта, так и на этапе его последующей эксплуатации путем участия в работе собрания акционеров-инвесторов (в случае АИФ) или учредителей доверительного управления (в случае ЗПИФ) как высших органов управления этими фондами.

Стоит детализировать важность предлагаемой структурной взаимосвязи единого центра управления всеми проектами в лице управляющей компании и обособленными инвестиционными фондами для реализации каждого конкретного проекта. Дело в том, что поскольку для реализации каждого проекта создаются обособленные инвестиционные фонды, возможно, с разными участниками-инвесторами, то в управляющей компании не происходит:

- пересечения (столкновения) интересов разных инвесторов по вопросам приоритетности реализации (направления основных усилий) разных проектов (хотя, и это естественно, интересы у каждого инвестора сосредоточены только на своем проекте);
- смещения финансовых потоков и прибылей от реализации разных проектов, профинансированных разными инвесторами, что приводит к большей прозрачности и понятности всех процессов для каждого заинтересованного инвестора и, что самое главное, к отсутствию возможности злоупотреблений менеджмента управляющей компании, например, таких, как покрытие убытков от реализации одного "неудавшегося" проекта, имеющего одних инвесторов, за счет доходности другого, более "удачного", имеющего других инвесторов.

Общая структурная схема предлагаемой модели приведена на рисунке.

**Структурная схема управления
инвестиционными проектами
независимых (малых) нефтедобывающих
компаний на условиях
государственно-частного партнерства**



Следует отметить, что для целей визуального комфорта и читаемости структурной схемы мы привели детально взаимосвязи участников ГЧП только по одному проекту — строительству и эксплуатации малого НПЗ. Способность управляющей компании одновременно руководить реализацией других проектов, например, созданием сети АЗС, указана символически пунктирной ссылкой от управляющей компании к пунктирно обозначенному второму инвестиционному фонду, управление которым строится аналогично.

Как видно, одним из субъектов рассматриваемого ГЧП является государство (как инвестор) начиная с федерального и заканчивая региональным, муниципальным уровнем. Государство свою инвестиционную составляющую оформляет путем передачи (возможно, не прав собственности, а только прав пользования на период осуществления проекта) хотя и важнейшего для целей реализации проекта, но все-таки в значительной степени "омертвленного" актива (например, свободный, не приносящий дохода земельный участок для строительства), не работающего вне рассматриваемых отношений субъектов проекта. При этом иерархия властных отношений совпадает с иерархией уровней собственности на земельный участок (поскольку основывается на ней) — собственность федеральная, субъекта Федерации, муниципальная.

Другими субъектами данного ГЧП являются отечественные и зарубежные частные инвесторы (юридические и физические лица), которые фактически производят реальные, денежные инвестиции на цели реализации конкретного проекта. Объектом выступает, например, малый НПЗ, который призван удовлетворять потребности третьих лиц — независимых нефтедобытчиков, потребителей его услуг по нефтепереработке, которые не обязательно входят в число инвесторов проекта.

Отсюда следует важный вывод: хотя государственно-частное партнерство на базе рассматриваемой модели предполагает наличие контрактных (договорных) отношений указанных выше субъектов ГЧП, в модели неявно присутствуют и "третьи" по отношению к инвесторам субъекты ГЧП — независимые (малые) нефтедобывающие компании, которые не только возмещают путем пользовательских платежей (за услуги по переработке нефти) стоимость произведенных инвестиций, но и приносят инвесторам (в том числе государству как одному из них) прибыль. Поэтому только с учетом этих третьих лиц рассматриваемая модель финансирования инвестиционных проектов на условиях ГЧП представляет собой полностью замкнутую цепь правовых и финансово-экономических (контрактных) отношений.

Однако указанные выше субъекты ГЧП (частные инвесторы, в том числе иностранные, но не государство!) участвуют и в создании целевого (специально созданного) юридического лица — управляющей компании. При этом важно понимать, что одна и та же управляющая компания создается для реализации различных инвестиционных проектов — каждый в интересах, возможно, совершенно различных третьих лиц.

Мы видим, что рассматриваемая модель базируется не только на организационно-правовой форме контрактных отношений между субъектами (участни-

ками) ГЧП, но и одновременно подразумевает использование второй формы юридической институализации ГЧП — создание смешанной компании. В данном случае это управляющая компания, а в случае, когда средства инвесторов для реализации интересующего их проекта аккумулируются в акционерном инвестиционном фонде, — сам этот фонд.

Основные преимущества рассматриваемой модели финансирования крупных окупаемых инвестиционных проектов:

- полная независимость от возможного произвола или давления местных властей, поскольку управляющая компания может расходовать активы АИФ или ЗПИФ только на цели, жестко прописанные в инвестиционной декларации, которая, в свою очередь, разрабатывается инвесторами совместно и регистрируется в федеральном органе исполнительной власти по ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом "Об инвестиционных фондах". Следовательно, никто и ничто не может заставить управляющую компанию, распоряжающуюся средствами фонда, руководствоваться в своих действиях интересами любых иных, отличных от инвесторов фонда, лиц;

- иностранные инвесторы не вправе требовать от российской стороны ГЧП предоставления каких-либо гарантий (в том числе суверенных), залогов или поручительств, поскольку сознательно осуществляют инвестиции под собственный коммерческий риск по вполне понятной для них и давно применяемой за рубежом схеме приобретения акций АИФ или паев ЗПИФ (за рубежом такие фонды называются взаимными, или *mutual fund*);

- акции АИФ, естественно, после осуществления (при поддержке одного из иностранных инвесторов) соответствующих подготовительных мероприятий могут быть предложены значительно более широкому кругу инвесторов, чем на начальном этапе создания АИФ, путем размещения данной дополнительной эмиссии акций среди этих инвесторов через компетентные финансовые структуры;

- государство (впрочем, как и любой другой инвестор), став акционером или участником инвестиционного фонда и передав в качестве оплаты пакета акций или пакета паев землю (или права пользования землей) для размещения малого НПЗ (сети АЗС, нефтеносные площади), не может выйти, например, из ЗПИФ и забрать свой пай (земельный участок или права пользования земельным участком) досрочно, до момента прекращения деятельности ЗПИФ в соответствии с зарегистрированными ранее правилами доверительного управления данного ЗПИФ. Если же государство все же воспользуется единственной предоставляемой законом "лазейкой" для выхода из состава инвесторов досрочно (мы ее здесь не рассматриваем), то оно может получить только денежную компенсацию стоимости своего пакета паев, а земельный участок становится собственностью фонда.

Рассматриваемая здесь модель проектного инвестиционного финансирования на условиях ГЧП характеризуется также тем, что:

- базируется на действующем российском законодательстве и не требует принятия других значимых законодательных актов (например, закона о концессиях) для своей реализации;

- фактически объединяет указанные выше две общепринятые на Западе юридические формы институализации ГЧП (смешанную компанию и контрактную форму), поскольку предполагает не только объединение капиталов частных (государства и инвесторов) в специальном институте (аналог смешанной компании) и дальнейшее его применение для реализации проекта под контролем собрания инвесторов как функционального аналога собрания акционеров смешанной компании, но и основана на строгой договорной формализации взаимоотношений участников;

- может быть классифицирована по функциональному признаку как модель ГЧП типа *ВОТ*, следовательно, как указывалось выше, наиболее приемлема в российских условиях;

- разработана в первую очередь для реализации крупных окупаемых проектов топливной промышленности, энергетической и транспортной инфраструктуры (в частности, дорожной отрасли) народного хозяйства страны на условиях ГЧП; однако без значимых изменений может быть адаптирована для реализации крупных инвестиционных проектов в других отраслях.

Как было отмечено выше, в качестве базовой юридической формы аккумуляции средств инвесторов с целевым направлением на реализацию выбранного ими инвестиционного проекта предлагается использовать акционерные или закрытые паевые инвестиционные фонды (соответственно АИФ или ЗПИФ), относящиеся к категории фондов недвижимости и созданные акционерами (в случае АИФ) или учредителями доверительного управления (в случае ЗПИФ) в соответствии с действующим законодательством России.

Учитывая, что АИФ или ЗПИФ категории фондов недвижимости представляют собой российский аналог международных взаимных фондов (*mutual fund*) и, следовательно, как инвестиционные формообразования являются абсолютно понятным институтом для иностранного и отечественного инвестора; имеют в основе функционирования Гражданский кодекс, Федеральный закон от 29 ноября 2001 года № 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах", постановления ФКЦБ России от 14 августа 2002 года № 31/пс "Об утверждении Положения о составе и структуре активов акционерных фондов и активов паевых инвестиционных фондов", от 11 сентября 2002 года № 36/пс "О дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания владельцев инвестиционных паев закрытого инвестиционного фонда", можно сделать вывод, что предлагаемая модель финансирования крупных окупаемых инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства имеет достаточное законодательное обеспечение и обеспечивает строго обоснованную договорную основу для деятельности всех участников.

Среди основных особенностей ЗПИФ как наиболее приемлемой формы аккумуляции и направления средств инвесторов на реализацию инвестиционных проектов необходимо отметить следующие:

а) определение и особенности АИФ, важные для рассматриваемой модели финансирования инвестиционных проектов (в рамках действующего законодательства):

- АИФ — это открытое акционерное общество, исключительным предметом деятельности которого является инвестирование имущества в ценные бумаги и иные объекты, предусмотренные Федеральным законом от 29 ноября 2001 года № 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах", фирменное наименование которого содержит слова "акционерный инвестиционный фонд" или "инвестиционный фонд";

- АИФ не вправе осуществлять иные виды предпринимательской деятельности;

- положения закона об акционерных обществах распространяются на АИФ с учетом особенностей, установленных законом об инвестиционных фондах;

- АИФ является юридическим лицом;

- АИФ не вправе размещать иные ценные бумаги, кроме обыкновенных именных акций;

- АИФ не вправе осуществлять размещение акций путем закрытой подписки;

- акции АИФ могут оплачиваться только денежными средствами или имуществом, предусмотренным его инвестиционной декларацией АИФ;

- устав АИФ в дополнение к положениям, предусмотренным законом об акционерных обществах, должен содержать положение о том, что исключительным предметом деятельности этого АИФ является инвестирование в имущество, определенное в соответствии с законом об инвестиционных фондах и указанное в его инвестиционной декларации.

б) определение и особенности ЗПИФ, важные для рассматриваемой модели финансирования инвестиционных проектов (в рамках действующего законодательства):

- паевой инвестиционный фонд (ПИФ) — это обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, и из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией;

- закрытый паевой инвестиционный фонд (ЗПИФ) предполагает отсутствие у владельца инвестиционных паев права требовать от управляющей компании прекращения договора доверительного управления ЗПИФ до истечения срока его (договора) действия;

- срок действия договора доверительного управления ПИФ (любым), указываемый в правилах доверительного управления ПИФ, не должен превышать 15 лет;

- в доверительное управление ЗПИФ (и только им) учредители доверительного управления могут передавать денежные средства, а также иное имущество и имущественные права, предусмотренные инвестиционной декларацией;

- при этом под недвижимым имуществом понимаются находящиеся на территории РФ земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все объекты, которые связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, леса и многолетние насаждения, кондоминиумы, предприятия как имущественные комплексы, за исключением недвижимого имущества, отчуждение которого запрещено законодательством России;

- статья 8 Положения о составе и структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов (в ред. постановления ФКЦБ РФ от 23 апреля 2003 года № 03-21/пс) конкретизирует, что в качестве имущества в состав активов ЗПИФ категории недвижимости может входить как недвижимое имущество, так и (или) права на недвижимое имущество. Причем не менее двух третей рабочих дней в течение одного года оценочная стоимость недвижимого имущества и (или) прав на недвижимое имущество должна составлять не менее 40 процентов, но не более 90 процентов стоимости активов ЗПИФ. Поскольку законодательство не указывает, какой именно собственник недвижимого имущества (государство, физическое или юридическое лицо) может передавать в качестве пая земельный участок в ЗПИФ, а также исходя из прямого толкования указанной выше нормы можно сделать вывод, что у государства, имеющего в своей собственности определенный земельный участок, есть право быть участником ЗПИФ, передав в доверительное управление либо недвижимое имущество (земельный участок), либо имущественные права на этот участок на срок доверительного управления;

- ЗПИФ не является юридическим лицом (правом распоряжения имуществом инвесторов обладает соответствующая управляющая компания);

- имущество, составляющее ЗПИФ, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности;

- раздел имущества, составляющего ЗПИФ, и выделение из него доли в натуре не допускаются;

- присоединяясь к договору доверительного управления ЗПИФ, физическое или юридическое лицо тем самым отказывается от осуществления преимущественного права приобретения доли в праве собственности на имущество, составляющее ЗПИФ, при этом соответствующее право прекращается;

- инвестиционный пай ЗПИФ удостоверяет также право владельца этого пая:

- требовать от управляющей компании погашения инвестиционного пая и выплаты в связи с этим денежной компенсации (соразмерной приходящейся на него доле в праве общей собственности на имущество этого ЗПИФ);

- участвовать в общем собрании владельцев инвестиционных паев;

- право на получение "дивидендного" дохода, если правилами доверительного управления этим ЗПИФ предусмотрена выплата дохода от доверительного управления его имуществом;

- инвестиционные пай не имеют номинальной стоимости и свободно обращаются по окончании формирования ЗПИФ;

- стоимость имущества, составляющего ЗПИФ, по достижении которой ЗПИФ является сформированным, не может быть менее суммы, определенной федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг;

- срок формирования ЗПИФ должен начинаться не позднее шести месяцев с момента регистрации правил доверительного управления ЗПИФ и не должен превышать три месяца;

- в ЗПИФ выдача паев производится в период формирования фонда, погашение паев производится по окончании срока, на который создан фонд;

- управляющая компания осуществляет доверительное управление ПИФ путем совершения любых юридических и фактических действий в отношении составляющего его имущества;

- управляющая компания совершает сделки с имуществом, составляющим ПИФ, от своего имени, указывая при этом, что она действует в качестве доверительного управляющего;

- общее собрание владельцев инвестиционных паев ЗПИФ принимает решения по вопросам утверждения изменений и дополнений в правила доверительного управления ЗПИФ в части его инвестиционной декларации, а также в правила, связанные с увеличением вознаграждения УК, специализированного депозитария, аудитора, оценщика и так далее; о досрочном прекращении договора доверительного управления этим ЗПИФ; о передаче прав и обязанностей по договору доверительного управления ЗПИФ другой управляющей компании; утверждения иных изменений и дополнений в правила доверительного управления ЗПИФ. Решения общего собрания владельцев инвестиционных паев ЗПИФ принимаются большинством в три четверти от общего количества голосов. При этом количество голосов, предоставляемых владельцу инвестиционных паев при голосовании, определяется количеством принадлежащих ему инвестиционных паев. В случае принятия решения об утверждении изменений и дополнений в правила доверительного управления ЗПИФ или решения о передаче управления ЗПИФ другой управляющей компании, владельцы инвестиционных паев, голосовавшие против принятия соответствующего решения или не принимавшие участия в голосовании по этому вопросу, приобретают право требовать погашения инвестиционных паев.

Управляющая компания обязана регулярно публиковать и предоставлять всем желающим важную информацию о деятельности фонда.

О содержании инвестиционной декларации

Инвестиционная декларация акционерного инвестиционного фонда (АИФ) и закрытого паевого инвестиционного фонда (ЗПИФ) должна содержать в обязательном порядке:

- описание целей инвестиционной политики АИФ и управляющей компании ЗПИФ;

- перечень объектов инвестирования;

- описание рисков, связанных с инвестированием в указанные объекты инвестирования;
- требования к структуре активов АИФ и активов ЗПИФ.

Требования к управляющей компании

Управляющей компанией могут быть только ОАО, ЗАО или ООО, созданные в соответствии с российским законодательством.

Важно иметь в виду, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования не вправе являться участниками управляющей компании. Управляющая компания может осуществлять предусмотренную законом деятельность исключительно на основании лицензии и совмещать эту деятельность только с деятельностью по управлению ценными бумагами, пенсионными резервами НПФ и страховыми резервами страховых компаний.

Размер собственных средств управляющей компании и его соотношение с суммарной стоимостью активов инвестиционных фондов, находящихся в ее управлении, определяются Федеральной комиссией по ценным бумагам.

Вознаграждения управляющей компании, а также специализированного депозитария, осуществляющего ведение реестра владельцев акций или инвестиционных паев, оценщика и аудитора, выплачиваются за счет имущества АИФ и имущества, составляющего ЗПИФ. Их сумма не должна превышать 10 процентов среднегодовой стоимости чистых активов АИФ или ЗПИФ.

О некоторых особенностях формирования имущества инвестиционного фонда для строительства и эксплуатации малого НПЗ на условиях ГЧП

Перед тем как оформить передачу земельного участка, находящегося в собственности государства, в доверительное управление, то есть в инвестиционный фонд проекта, необходимо выяснить, к какой категории земель он относится, кто в данный момент его использует (возможно, это земли лесного фонда, сельскохозяйственного назначения, земли Министерства обороны или какие-то арендуемые участки) и в какую категорию его нужно перевести.

В нашем случае земля должна быть предназначена для строительства и эксплуатации малого НПЗ.

Для реализации задачи, указанной в настоящем пункте, необходимо постановление Правительства, в котором, в частности, должно быть прописано:

- разрешение на строительство и эксплуатацию малого НПЗ и указание проектной документации;
- изъятие или перевод земель из различных категорий для государственных нужд с целью обеспечения строительства и эксплуатации малого НПЗ и его коммуникационных элементов; при этом должны быть соблюдены гарантии

прав на землю при изъятии земельных участков для государственных нужд (статья 63 Земельного кодекса Российской Федерации);

- осуществление необходимых компенсационных мер в адрес прежних владельцев в связи с изъятием земельного участка;

- передача (при необходимости) этого земельного участка от одного органа исполнительной власти другому;

- одобрение договора купли-продажи пакета акций (в случае АИФ категории недвижимости) или договора доверительного управления (в случае ЗПИФ категории недвижимости), который будет подписан уполномоченным государственным органом и по которому рассматриваемый участок будет передан в состав имущества ЗПИФ как оплата государством своего пакета акций или пакета паев;

- поручение конкретному (уполномоченному) государственному органу подписать договор купли-продажи соответствующего пакета акций (в случае АИФ категории недвижимости) или доверительного управления (в случае ЗПИФ категории недвижимости) с управляющей компанией инвестиционного фонда о передаче земельного участка в состав имущества фонда как оплату государством своего пакета акций (в случае АИФ) или пакета паев (в случае ЗПИФ);

- осуществление государственной регистрации факта передачи земельного участка в состав имущества инвестиционного фонда.

О защите прав инвесторов в предлагаемой модели финансирования инвестиционных проектов на условиях ГЧП

Как видно, средствами инвесторов, аккумулированными для реализации интересующего их проекта в конкретном инвестиционном фонде (АИФ или ЗПИФ), распоряжается управляющая компания, действующая на основе полномочий, переданных ей инвесторами в рамках соответствующих договоров управления. Поэтому в целях защиты прав инвесторов деятельность управляющей компании подлежит необходимым ограничениям, которые содержит упоминавшийся Федеральный закон "Об инвестиционных фондах". Управляющая компания не вправе:

- распоряжаться активами АИФ или имуществом, составляющим ЗПИФ, без согласия специализированного депозитария;

- приобретать за счет активов АИФ и имущества, составляющего ЗПИФ, объекты, не предусмотренные инвестиционной декларацией соответствующего фонда;

- совершать сделки, в результате которых будут нарушены требования к структуре активов соответствующего инвестиционного фонда;

- безвозмездно отчуждать имущество, принадлежащее инвестиционному фонду;

- приобретать имущество, принадлежащее или составляющее управляемый ею инвестиционный фонд;

- приобретать за счет имущества, принадлежащего АИФ или составляющего ЗПИФ, объекты инвестирования у своих аффилированных лиц;

- приобретать за счет имущества, составляющего ЗПИФ, инвестиционные паи иных паевых инвестиционных фондов, находящихся в ее доверительном управлении (правило несмещения инвестиционных проектов);

- предоставлять займы за счет имущества, принадлежащего АИФ или составляющего ЗПИФ;

- использовать имущество, принадлежащее АИФ, для исполнения собственных обязательств или обязательств третьих лиц, а также имущество, составляющее ЗПИФ, для обеспечения исполнения собственных обязательств, не связанных с доверительным управлением ЗПИФ, или для исполнения обязательств третьих лиц;

- получать на условиях договоров займа и кредитных договоров денежные средства, подлежащие возврату за счет имущества инвестиционного фонда.

Сделки с опционами, а также форвардные и фьючерские контракты за счет имущества инвестиционного фонда могут совершаться управляющей компанией только в целях уменьшения риска снижения стоимости активов фонда. При этом общий размер обязательств по опционам, а также форвардным и фьючерским контрактам не может составлять более 10 процентов стоимости активов инвестиционного фонда.

Специализированный депозитарий не вправе давать управляющей компании согласие на распоряжение активами АИФ или имуществом ЗПИФ в случае, если такие распоряжения противоречат Федеральному закону "Об инвестиционных фондах", иным нормативным правовым актам, нормативным актам ФКЦБ, уставу и инвестиционной декларации АИФ, договору между АИФ и управляющей компанией, а также правилам доверительного управления и инвестиционной декларации ЗПИФ.

Таким образом:

- защита прав инвесторов обеспечивается организационной структурой каждого инвестиционного фонда; в ней разделены функции управления, хранения и учета средств фонда между независимыми структурами (управляющей компанией, специализированным депозитарием, оценщиком и аудитором);

- ПИФ не может обанкротиться, поскольку не является юридическим лицом, его средства не являются собственностью управляющей компании;

- имущество ПИФ делится на всех владельцев инвестиционных паев, что исключает возможность погашения инвестиционных паев одними и потерю их другими;

- защита прав инвесторов обеспечивается профессиональным управлением инвестициями, прозрачностью деятельности управляющей компании, контролем со стороны независимых организаций и жестким регулированием деятельности управляющей компании государственным органом (ФКЦБ) и общим собранием инвесторов.

Рассмотренная модель финансирования инвестиционных проектов независимых (малых) нефтяных компаний минимизирует риски неэкономического характера и в первую очередь призвана увлечь отечественного и в особенности иностранного инвестора идеей осуществления прямых инвестиций в экономику Российской Федерации в рамках обычных коммерческих рисков. В то же время модель делает нежизнеспособными ставшие модными огульные обвинения в бесплатной раздаче госсобственности, ибо подразумевает лишь временную (на срок реализации бизнес-плана инвестиционного проекта) передачу государственной собственности вновь образованному для реализации проекта государственно-частному партнерству.

*М. Азанов,
руководитель финансово-экономического отдела
журнала "Финансы, экономика, безопасность"*

О современных проблемах республик Северного Кавказа и способах ликвидации безработицы как социальной базы терроризма¹

Введение

Традиционно в понятие "Северо-Кавказский экономический район" включаются Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края, Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия — Алания, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Чеченская республики. В целом этот регион не имеет ни естественных географических, ни этнических границ.

Этническая ситуация чрезвычайно пестра и осложнена неравноправным положением народов Северного Кавказа по отношению к центральным (в прошлом — союзным, а ныне — федеральным) властям, поскольку из 33 достаточно многочисленных для Северного Кавказа народов собственную государственность имеют только восемь: адыгейцы, карачаевцы, черкесы, кабардинцы, балкарцы, ингуши, чеченцы, осетины и несуществующий этнос дагестанцы. В наши дни появились новые диаспоры — украинская, татарская и туркменская. Борьба за представительство в местных властных структурах — республиканских, краевых, районных, поселковых — обостряет противоречия за счет роста местнических и клановых притязаний на власть. Поэтому дальнейшее огосударствление территорий по национальному признаку в еще большей мере обострит общую ситуацию в регионе.

Развитие событий в 90-е годы показало, что основная причина конфликтов лежит в плоскости объективно экономических, а также межэтнических и межрелигиозных отношений. Кроме того, борьба за власть по своей сути всегда есть борьба за экономические блага — для себя и своих сторонников. Центральным,

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2004 г. № 3(3), 4(4).

основополагающим аспектом конфликта в социальных системах является, по оценке многих зарубежных и российских исследователей, стремление к перераспределению или изменению структур власти и взятию под контроль распоряжения материальными ресурсами и привилегиями.

В первой части настоящей статьи, цитируя российских экспертов Н. Тузова и А. Малашенко, будет проведен обзор основных этнических, религиозных и социально-экономических факторов, обусловивших появление области нестабильности и конфликтогенности на территории республик Северного Кавказа. Особый упор сделан на анализ влияния фактора безработицы (особенно среди молодежи) как социально-экономической базы пополнения рядов террористов, сепаратистов и религиозных экстремистов.

Далее будет подробно рассмотрены возможность и особенности практического применения в республиках Северного Кавказа нескольких известных способов ликвидации безработицы, апробированных в различных зарубежных "трудоизбыточных" странах. Речь идет как о классических общественных работах, так и о создании в республиках новых центров обучения молодежи трудоемкой, но высокотехнологичной профессии программиста и внедрению офшорного программирования.

Краткий анализ обстановки и причин негативных явлений в республиках Северного Кавказа

Социально-экономическая обстановка

Распад Советского Союза и единого народно-хозяйственного комплекса страны объективно привел к тому, что народы окраин СССР, и прежде всего Северного Кавказа, оказались в очень трудном положении. Основной причиной экономического кризиса, наиболее сильно ударившего по социальной сфере, явилось то обстоятельство, что экономика Северного Кавказа была глубоко интегрирована в плановую систему. Такое положение дел предусматривало объемные дотации для национальных образований; кроме того, экономика Кавказа была тесно связана с обслуживанием массового туризма и отдыха, что обеспечивало немалые доходы граждан.

Кризис на Северном Кавказе привел к полнейшему разрушению прежней советской экономики, породив маргинализацию и люмпенизацию социальных слоев населения региона, что повлияло на формирование широкой социальной основы для уголовной преступности и политического экстремизма. Переход от хаотического состояния, в котором пребывало общество в конце 80-х — начале 90-х годов, к политическому экстремизму и далее — к политическому насилию стал неизбежным в условиях расширения и углубления уже сформировавшихся противоречий в ходе развития общества на рубеже веков.

Все возраставшие социально-экономические проблемы Северного Кавказа, ослабляя федеративные отношения, продолжали оказывать негативное воздействие на дальнейшее развитие межэтнических противоречий. Попытки изме-

нить ситуацию разными способами, например предоставлением Ингушетии статуса свободной экономической зоны, так и не привели к желаемому результату.

Сохраняются значительные диспропорции между северокавказскими народами по основным социально-экономическим показателям (социальная защищенность, уровень образования, распределение по сегментам рынка труда и так далее) даже в пределах одной республики. Например, к лету 2002 года в Ингушетии 45 процентов трудоспособного населения не имело работы, из 8 тысяч зарегистрированных предприятий только пятая часть вела легальный бизнес. И при этом каждое второе предприятие работало убыточно. В результате поступления налоговых платежей с начала года сократились почти на 64 процента, уровень дотаций из федерального бюджета достиг более 87 процентов. Число безработных на Северном Кавказе, по подсчетам экспертов, достигает 1, 2 миллиона человек.

Еще более глубоки различия между республиками по уровню социально-экономического развития и уровню жизни населения, его социальной защищенности, причем по этим параметрам большинство национальных республик Северного Кавказа занимают последние места в Южном федеральном округе; их экономика поддерживается только за счет финансовых вливаний Москвы.

Традиционно у Северного Кавказа есть общая специфическая характеристика: коренное население занято в основном в сельском хозяйстве и торговле, приезжие (главным образом славяне) — в промышленности. Северный Кавказ трудоизбыточен, причем безработица в первую очередь характерна для сельской местности. Именно традиционный, сельский образ жизни коренного населения и предопределяет механизм возникновения конфликтов.

Абсолютная и относительная перенаселенность Северного Кавказа и одновременно невозможность большей части коренных жителей участвовать в индустриальном производстве, которое к тому же сегодня фактически почти полностью разрушено, и порождают крайнюю социальную напряженность.

Большинство так называемых межнациональных конфликтов на Северном Кавказе произошло из-за пригодных для земледелия территорий. Так, легко объяснить, почему власти двух горных республик (Осетии и Ингушетии) с таким упорством спорят о территориальной принадлежности равнинного, земледельческого Пригородного района, бывшего основной житницей для потерявших его ингушей. В Дагестане наиболее остры противоречия между горными и равнинными народами; массовое переселение горцев на плодородные равнинные земли является главной причиной территориальных споров.

Именно с земельным вопросом связан и конфликт горцев с русскими, чьи претензии в ряде районов Северного Кавказа на статус коренного народа по крайней мере небезосновательны. Исторически сложилось, что в общественном сознании кавказских народов дефицит земли ассоциировался с "происками" казачьего населения, которому в результате кавказской войны в позапрошлом веке достались наиболее плодородные почвы. После победы советской власти в регионе казаки потеряли значительную часть своих угодий, некоторые станицы

были депортированы. Все это усилило еще один узел взаимного противостояния — между горцами и казаками.

В условиях развала и потенциальной недееспособности подавляющей части современного сектора экономики происходит возрождение ее традиционного сектора, реанимация "дедовских" методов ведения сельского хозяйства, развитие мелкой торговли, а также таких форм "предпринимательской" деятельности (грабеж, взятие заложников), которые, будучи откровенно преступными, тем не менее могут быть санкционированы местными традициями.

Архаизация общества возрождает те пласты сознания, поведения, политической культуры, которые сформировались до начала модернизационных процессов. Это подтверждается, например, упорным стремлением дагестанцев сохранить традиционную, а не евродемократическую систему республиканского правления, при которой власть строится на традиционном консенсусе между представленными в Государственном совете ведущими этносами республики. В этом же ключе следует рассматривать сохраняющуюся и даже кое-где растущую тягу к использованию на местах традиционных правовых институтов. И реальной задачей федерального центра может стать не столько приостановка процесса архаизации общества, сколько возможность обратить его во благо, то есть использовать отдельные его стороны для достижения стабилизации в обществе, предотвращения проявлений экстремизма.

Этнорелигиозная обстановка

Несмотря на определенные успехи советской власти в формировании национального самосознания, которое должно было заменить родовое, самосознание народов Северного Кавказа в значительной степени сохраняло приверженность к семейно-родственным, тейповым, субэтническим интересам, что вообще присуще традиционным обществам. На уровне бюрократии сохранение этнической дифференциации прослеживалось даже в большей степени, чем в массах, и это также влияло на социально-политическую ситуацию в данном регионе. Сохранению этнического самосознания в период советской власти способствовала и советская структура управления, когда новая система власти легко вписывалась в традиционную схему социальных отношений коллективизма и старшинства. Далее это же традиционное самосознание позволяло сопротивляться некоторым аспектам советской модернизации, потенциально угрожавшим существованию привычного образа жизни, таким, как атеизм, национальная ассимиляция.

С началом кризисных процессов в Советском Союзе с начала 80-х годов члены этносов стали осознавать общность своей исторической судьбы. Государственные реформы, проводимые с начала 90-х годов, привели к тому, что вновь избранные руководители республик в соответствии с волей своих народов (вернее, доминирующего, или титульного, этноса) старались создать внешне видимые атрибуты для выделения своей этноспецифики. Благодаря активной деятельности деструктивных сил часть населения Северного Кавказа восприняла

политику государства, направленную на проведение реформ в политике, экономике и культуре, как губительную, прежде всего для них самих. В этом — одна из основных причин последовавших событий на Северном Кавказе.

Изменения в общественном сознании, проявлявшиеся повсеместно, не могли не учитываться правящими кругами национальных регионов, тем более что они только недавно пришли к власти и именно на волне ура-патриотических и националистических чувств. Все смелее ими утверждался тезис о несомненной специфичности подходов к разным областям жизни при учете национального элемента, традиций и обычаев. Такие заявления позволили им в достаточно короткий срок фактически узурпировать всю полноту власти у себя в регионе: и исполнительную, и законодательную, и судебную. К этому периоду новейшей истории России относится расцвет таких специфических проявлений национализма на местах, как внутриклановая, межродовая солидарность и борьба.

Эти внутриэтнические трения на субэтническом уровне носят подспудный, но не менее опасный характер, что проявляется практически у всех национальностей, населяющих территорию Южного федерального округа. Например, достаточно ярко субэтнические, вернее, межтейповые противоречия проявляются у чеченцев и народов Дагестана. Клановая система, основанная на преданности этносу и клану, да еще поддерживаемая сознанием своей конфессиональной особенности, является питательной средой коррупции и бюрократизма в особой и чрезвычайно опасной форме.

Социальные процессы на Северном Кавказе, которые особенно остро проявились в Чечне, были направлены в основном на вытеснение русского и русскоязычного населения с мест его проживания. Шел активный процесс "национализации" казачьих станиц и городов. Это отрицательно сказалось на состоянии промышленности и сельского хозяйства Северо-Кавказского экономического района. Усиливалась система: русский рабочий класс — "кавказское" (или "горское") руководство. Объективно этому процессу способствовали руководители казачества, борясь против "опромышленивания" сельского казачьего населения.

Необходима выверенная федеральная политика по отношению к казачеству и остальному русскоязычному населению национальных республик Северного Кавказа, основанная на понимании значимости "пограничных" функций казачьих и других адаптированных к условиям Северного Кавказа славянских групп.

Текущая религиозная ситуация в Северо-Кавказском регионе характеризуется:

- бурным ростом исламских общин и мечетей;
- попытками активизации православных верующих в национальных республиках.

Таким образом, кризисные процессы, происходившие в СССР, последующий распад этой супердержавы, постсоветский кризис в России, идеология потребительства создали благоприятные условия для распространения любых форм политического насилия, основными методами которого стали террор, диверсии, захват заложников. Часто в этих целях используется исламское прикрытие.

тие. Подчеркнем, что ислам как религия не является причиной политического насилия и чаще всего оказывается лишь формой, в которую это насилие облечено или которой прикрывается. В настоящее время в регионах традиционного распространения ислама угроза его использования для политического насилия достаточно велика. Об этом свидетельствуют террористические и диверсионные акты в Буденновске, Кизляре, Первомайске, Буйнакске, Москве, Волгодонске, Беслане; вооруженная агрессия чеченских бандформирований и ваххабитов в Дагестане; вооруженное сопротивление террористов в Чечне и Ингушетии и другие акты террора, ставшие на Северном Кавказе обыденным явлением.

Значение ислама для политики федерального центра на Северном Кавказе

Сразу постараемся отрешиться от двух полярных и идеологизированных стереотипов. Первый из них состоит в утверждении безусловной негативности влияния исламского фактора на стабильность в регионе и, следовательно, опасности апелляции к исламу со стороны кого бы то ни было (пусть и с самыми благими намерениями). Это мнение распространено в российском политическом истеблишменте и доминирует среди военных. Второй стереотип заключается в определении ислама исключительно как культурно-конфессионального, духовного, не связанного с политикой феномена при одновременном признании за ним неисчерпаемого миротворческого потенциала. Такой точки зрения придерживаются многие мусульманские духовные лица и говорящие или пытающиеся говорить от лица мусульман политики и общественные деятели. Оба эти взгляда небеспристрастны.

Попытка представить иную, третью (условно называемую "академическая") позицию наталкивается на скрытое или публичное непонимание — как апологетов ислама, так и его противников.

Роль ислама в российской общественно-политической жизни, в том числе (а быть может, в первую очередь) на Северном Кавказе, противоречива. Ислам остается одним из важных факторов культурного разграничения Северного Кавказа и остальной России, маркером той самой северокавказской идентичности, которая дает извечный повод для обсуждения вопросов: является ли этот регион частью России, нужен ли он ей и нужна ли она ему?

Принадлежность северокавказских народов к исламу используется для подтверждения обособленности Северного Кавказа от России, его принадлежности к иному цивилизационному ареалу. В условиях напряженности в отношениях радикализация исламской идеологии политизация ислама, целенаправленная апелляция к нему местных радикалов делает его безусловно дестабилизирующим фактором. Поэтому на исламе паразитирует этнический сепаратизм. Кроме того, северокавказский ислам становится пусть и ограниченным, но тем не менее рычагом давления на Россию со стороны зарубежных сообществ — как мусульманского, так и западного.

С другой стороны, присутствие в составе России мусульман является исторически свершившимся фактом, который останется неизменным. Внутригосу-

дарственное межцивилизационное соседство, обязательным, но вместе с тем и вынужденным императивом которого является христианско-мусульманский диалог, проходило в России далеко не всегда безупречно. Но диалог необходим, и отказ от него, несомненно, принесет вред обеим сторонам, а значит, отрицательно скажется на общей безопасности в регионе и в России в целом.

Очевидно, что Россия, ее общество, политический и военно-политический истеблишмент после 70 с лишним лет государственного атеизма начинают постигать, что помимо официально признанной российской полиэтничности (по советской терминологии — "многонациональности") существует еще и поликонфессиональность, также несущая в себе проблемы, от решения которых зависит благополучие страны, в первую очередь регионов, где имеет место устойчивый контакт приверженцев исламской и христианской религий.

Придется признать и "двойную принадлежность" мусульманского Северного Кавказа — и к России, и к мусульманскому миру, что также может привести к определенной коррекции внутренней и внешней политики Российской Федерации: ей придется учитывать возможность развития разноуровневых связей (порой вызывающих озабоченность у Москвы) между северокавказским мусульманским сообществом и их зарубежными единоверцами, ибо центр ислама в отличие от центра православия находится не в Москве.

Российское государство объективно должно быть заинтересовано в поддержке традиционных религий, исповедуемых народами России, в частности православия и ислама. Прогосударственная направленность обеих религий, отсутствие между ними сколько-нибудь серьезных трений, схожесть стоящих перед этими конфессиями проблем и принципиальное осуждение любых форм экстремизма позволяют рассматривать их как важный фактор укрепления российской государственности, а не как основную причину социальной и политической нестабильности.

Однако, в течение всего периода 90-х годов везде в России наблюдался процесс фундаментализации религии, прежде всего ислама, повышалась ее роль для политической и этнической мобилизации. Стали весьма распространенными конфликты в рамках религиозных организаций, развивается сектантство (в том числе тоталитарные секты). Распространение экстремистских вероучений, в первую очередь ваххабизма, в большей мере происходит среди мусульманских народов Северного Кавказа.

Безработица как социальная база экстремизма

Ряд российских экспертов достаточно подробно осветили причины расширения ваххабитской идеологии в республиках Северного Кавказа:

- происходила пауперизация экономически активного населения, особенно остро вопрос об отсутствии возможности с помощью легальных источников дохода прокормить семью стоял в горных аулах;
- хотя вопиющая вилка доходов в различных социальных группах наблюдалась во всех регионах России, но именно на Северном Кавказе нижний уровень

доходов был гораздо ниже минимального прожиточного уровня, что приводило к росту протестных настроений;

- протестные настроения возникали и в связи с усилением коррупции и преступности, связанных в немалой степени с безработицей;

- ваххабитские проповедники активно критиковали все эти негативные явления в современном кавказском обществе, умело использовали в своих целях идеи братства и социальной справедливости, заложенные в исламе, и призывали немедленно и любыми путями установить шариат для устранения всех пороков общества;

- молодежь привлекала простота, доступность идей, здоровый образ жизни и интернационализм ваххабитских общин.

Заметим в связи с этим, что большая часть причин расширения социальной базы ваххабизма продолжает действовать и в настоящее время; корни ваххабизма на Северном Кавказе уходят, как видно, не столько в идеологию ислама, сколько в общественно-экономическое устройство местных обществ.

У ваххабитского движения на Северном Кавказе сложилась особая социальная база. Подавляющее большинство последователей ваххабизма в регионе составила молодежь, которая, во-первых, еще не успела интегрироваться в общинную жизнь и поэтому имела возможность открыто возмущаться порядками, противоречащими, по их мнению, исламу и являющимися обузой в материальном плане. Во-вторых, именно трудоспособная и социально активная молодежь в первую очередь стала жертвой безработицы в горских республиках. В целом по Северному Кавказу до 70 процентов молодых людей в возрасте моложе 30 лет не имеют сегодня работы, что связано с низким профессионализмом рабочей силы. Многие жители хотели бы работать, но из-за отсутствия достаточного уровня образования и профессиональной подготовки устроиться на работу не могут. По этой же причине некому создавать высококвалифицированные рабочие места; получается замкнутый круг.

В условиях разразившегося в нашей стране экономического и демографического кризиса Северный Кавказ остался регионом, которого проблема естественной убыли и сокращения естественного прироста населения не касается. Не наблюдается здесь и старения населения. Несмотря на бедственное положение, экономический кризис и войны, среди горских народов не снижается рождаемость. Сегодня доля молодежи в республиках региона составляет 40 процентов.

Но в то же время в регионе безработица достигла чудовищных масштабов. Если в славянском Краснодарском крае она составляет 0,9 процента трудоспособного населения, то, например, в Карачаево-Черкесии — 12 процентов. Кроме того, особенности национальной психологии горцев таковы, что уезжать из родных мест в поисках работы они не хотят. К тому же за годы реформ и экономического кризиса число предприятий на Северном Кавказе уменьшилось: разорились заводы военно-промышленного и высокотехнологичного комплексов, ослабла система профессионального и школьного образования, потому кавказская молодежь, лишенная необходимых навыков, на рынке труда неконкурент-

тоспособна. А чтобы занять всех в сельском хозяйстве, как мы уже говорили выше, не хватает не только денег, но и основного — плодородной земли.

Вторая крупная группа населения, которую затронула безработица, — женщины, поэтому программы социально-экономического развития для конкретных регионов должны предусматривать инвестиции в те отрасли, где можно занять именно женское население и молодежь.

Таким образом, проблемы мира, эффективной социально-экономической политики и геополитики на Северном Кавказе во многом связаны с проблемой безработицы. Она в случае непринятия необходимых мер может стать источником высочайшей социальной напряженности, что повлечет обострение криминальной обстановки, межнациональных отношений и усиление влияния экстремистских группировок. Именно отсутствие у молодого, вступающего в самостоятельную жизнь поколения перспектив получения достойной работы позволяет бандитским агитаторам играть на таких тонких чувствах, как ответственность за будущее семьи, и увлекать молодых людей идеями исламского фундаментализма и экстремизма.

Принятие срочных мер по борьбе с безработицей должно стать такой же первоочередной задачей антитеррористической операции на Северном Кавказе, как и задача уничтожения бандформирований и их лидеров. Действовать нужно немедленно, используя естественные меры рыночного характера.

Классические подходы к ликвидации безработицы

Итак, социальные катаклизмы на Северном Кавказе во многом обусловлены специфической экономической ситуацией и существующей там высокой безработицей. Людям нечем заняться, они не получают заработную плату.

Не впервые мировая практика сталкивается с проблемой занятости сельского населения в горной местности. С ней же сталкивалась Швейцария в прошлом веке, через это прошли многие страны, включая Непал и государства Южной Америки. Практически везде — не только для материальной поддержки, но и в целях сохранения у безработных трудовых навыков и мотивации — широко практиковалась такая форма временной занятости, как общественные работы (выращивание, заготовка и переработка сельхозпродукции, строительство, ремонт и содержание жилья, бытовое обслуживание населения, ремонт и строительство автодорог, благоустройство и озеленение территорий).

Такой опыт имеется и в России. Общественные работы были прописаны еще в первом законе о занятости от 1992 года. Но массового развития в Российской Федерации общественные работы не получили. Причина проста — заработная плата на общественных работах, как правило, ниже, чем пособие по безработице, и имеет четкую градацию в зависимости от региона. Например, в Москве общественная работа — подметание улиц или расклейка листовок. Понятно, что желающих идти на эту работу немного, тем более платят копейки. А вот, например, в том же Дагестане или Ингушетии на общественные работы (на стройке, на кирпичных заводах) стоит очередь, потому что там зарплата значительно выше, чем пособие по безработице, то есть люди реально зарабатывают. Северный

Кавказ, по мнению С. Калашникова, — это наиболее "созревшее" по социально-экономическим характеристикам место для общественных работ. Мы вполне можем повторить путь Америки конца 20-х, послевоенных Италии и Германии, когда именно через дорожное, жилищное строительство экономика этих стран была "вытащена из болота".

Как это сделать практически? Правительства северокавказских субъектов Федерации должны подготовить и подписать, например, с Федеральным дорожным агентством и Федеральным агентством по труду и занятости специальные соглашения по организации массовых общественных работ на объектах дорожного хозяйства, подкрепленные федеральным бюджетным финансированием. В соглашениях необходимо предусмотреть объемы, формы и график финансирования общественных работ в интересах федерального дорожного ведомства, виды финансируемых общественных работ и наименования объектов, где они будут выполнены, и так далее. Заказчиком таких работ может выступить федеральный орган управления дорожного хозяйства, действующий на территории соответствующего субъекта Федерации, или территориальный орган управления дорожным хозяйством. Повышение заработной платы лицам, выполняющим общественные работы, которые финансируются Федеральным дорожным агентством, может дотироваться из бюджета через Федеральное агентство по труду и занятости. Целевое назначение такой дотации — сделать зарплату привлекательнее пособия по безработице; источник средств для осуществления таких дотаций — "сэкономленные" на организации общественных работ пособия по безработице.

Соглашения об организации общественных работ должны быть предельно конкретными и жесткими. Такие же соглашения должны быть подготовлены, подписаны и реализованы с другими федеральными ведомствами, которые будут определены специальным решением Правительства Российской Федерации как основного заказчика общественных работ в указанных регионах страны.

Проблема контроля при организации и финансировании общественных работ хотя и очень важна, но в нынешних условиях казначейского исполнения носит зачастую технический характер и вполне может быть решена исполнительными органами власти субъектов Федерации совместно с местными общественными и религиозными объединениями и организациями. Поручите, например, соответствующему региональному совету старейшин контроль за качеством выполнения таких работ — и положительный результат обеспечен.

Классический подход к ликвидации "женской" безработицы предполагает строительство предприятий легкой, пищевой промышленности, развитие кустарного производства, народных промыслов и так далее. Конечно, если есть инвесторы, желающие вкладывать свои средства в такие предприятия в рассматриваемом регионе, то остается пожелать им удачи, а власть должна стремиться создать таким инвесторам режим наибольшего благоприятствования.

В заключение коснемся инвестиционных проектов, которые позволили бы несколько снизить давление безработицы на жизнь горских республик и дали бы в дальнейшем дополнительный импульс к созданию новых рабочих мест.

Горские народы являются особым цивилизационным миром во всех регионах планеты — будь то кавказцы в России, хайлендеры в Шотландии или памирцы в Таджикистане. В экономическом смысле горы являются последним наряду с Арктикой неосвоенным ресурсным потенциалом планеты. Освоение природных ресурсов гор сулит колоссальную экономическую выгоду и высокие темпы социально-экономического и культурного развития горных территорий, которые в этом отношении до сих пор отстают от равнинных.

Один из самых серьезных ресурсов гор — гидроэнергетический. Так, в Северо-Осетинской АССР были построены Гизельдонская, Владикавказская, Эзминская и другие ГЭС; в Киргизской ССР на горной реке Нарын, которая обладает сопоставимым со всей Волгой энергетическим потенциалом, был построен целый каскад ГЭС; каскады ГЭС были построены в Таджикской ССР на реках бассейна Аму-Дарьи, прежде всего на Вахше. Однако процесс строительства крупных ГЭС на горных реках в государствах СНГ, включая Россию, остановился вследствие распада единой хозяйственной системы в 1991 году.

Выход может быть найден в строительстве малых ГЭС, что не требует больших капиталовложений, при их строительстве не используются сложные строительные механизмы, от них не страдает экология. Малая ГЭС мощностью в 1 тыс. киловатт-часов сможет полностью обеспечить электрической энергией населенный пункт с населением в 7—8 тысяч человек, а для ее успешной работы необходим расход воды всего 10 куб. метров за секунду. Положительным моментом можно считать и то, что малые ГЭС не затапливают большие площади земель, что очень важно в условиях малоземелья гор. Тем не менее, несмотря на перспективы и относительную дешевизну, без федеральной программы строительство малых ГЭС на реках бассейна Терека и других рек не будет оказывать значимого эффекта на экономику Северо-Кавказского региона.

Ликвидация "молодежной" безработицы в республиках Северного Кавказа

Создание предприятий ИТ-индустрии и развитие офшорного программирования¹

Формирование и развитие собственного трудоемкого производственного кластера, способного обеспечивать растущие доходы и выступать в качестве устойчивого внутреннего фактора экономического роста, — основной приоритет экономических и политических действий федеральных властей на Северном Кавказе. Как показала практика, ни одна из традиционных отраслей (нефтяная промышленность, промышленность строительных материалов, сельское хозяйство и так далее) не способна выполнять эту функцию. Все они содержат общие ограничения экономического роста. К ним относятся: жесткая зависимость от природных ресурсов (нефти, нерудных ископаемых, пахотных земель и других), которые в большинстве национальных образований Северного Кавказа

¹Использованы материалы М. Гандарова, М. Албакова.

весьма ограничены; низкий уровень используемой технологии при отсутствии ясных перспектив и факторов ее обновления; высокая капиталоемкость и недостаточная инвестиционная привлекательность; зависимость от внешних рынков сбыта при небольших размерах собственных соответствующих рынков.

Таким образом, центральной задачей является обоснование новых для региона производств, которые смогут обеспечить указанный выше главный приоритет экономической политики федеральных властей и будут лишены недостатков традиционных отраслей.

Одно из производств, свободное от указанных ограничений, — это отрасль информационных технологий (ИТ-отрасль), и в первую очередь — разработка программного обеспечения. По существу, обучение языку программирования по методам, продолжительности и даже затратам сходно с обучением любому национальному языку. При этом конечный продукт представляет собой текст из символов языка программирования, для написания которого в самом упрощенном виде достаточно бумаги и карандаша. Даже если программа рассчитана на суперкомпьютеры, она может быть скомпилирована на обычном персональном компьютере.

Наряду с невысокими капитальными вложениями привлекательность ИТ-отрасли для региона обусловливается высокой трудоемкостью конечного продукта (затраты на оплату труда составляют до 95 процентов себестоимости); достаточной независимостью от рынков сбыта в силу отсутствия транспортных издержек и универсальности конечного продукта; большим потенциалом и перспективами роста отрасли. В настоящее время в ИТ-отрасли наблюдается тенденция перевода наиболее трудоемкой части производства (кодирования) в регионы, для чего крупные компании создают центры подготовки специалистов на местах, что вместе с активно реализующейся ФЦП "Электронная Россия", которая может быть мощным источником дополнительного финансирования, делает текущий момент уникальным для формирования данной отрасли в Северо-Кавказском регионе.

Опыт таких трудоизбыточных стран, как Индия, Филиппины, Пакистан, которые являются лидерами мирового экспорта программного обеспечения, подтверждает возможность реализации подобного проекта и во многом может быть позаимствован. Развитие ИТ-отрасли и других технологичных трудоемких отраслей приведет к структурной трансформации экономики республик Северного Кавказа, что потребует изменения методов государственного регулирования экономики, так как стихийный рыночный механизм в нашем случае ведет к усугублению отставания и не создает факторов устойчивого роста. С учетом новых принципов межбюджетных отношений в России (сокращение налоговых отчислений в региональный и местные бюджеты) должно получить свое развитие государственное предпринимательство и государственно-частное партнерство.

Известно, что предприниматель всегда находит те или иные способы снижения налогового бремени, увеличивая таким образом собственные доходы. И если как получателю налоговых платежей отношение региональной власти к этому априори отрицательное, то в условиях, когда урезаны указанные платежи,

властям на местах становится целесообразно самим вести предпринимательскую деятельность и пополнять собственный бюджет за счет доходов от нее (они, как показывает практика, превосходят налоговые поступления). И действительно, во многих регионах в противостоянии налоговая служба — предприниматель местная власть встает на сторону последних, что в том числе формирует собственные неналоговые источники доходов, о которых так много говорит федеральное Правительство. Вместе с тем участие государства в качестве собственника в предприятии позволяет предотвратить утечку капитала из приоритетных отраслей. Поэтому на стадии формирования ИТ-отрасль должна находиться под непосредственным патронатом государственной власти, что будет принципиально важным до момента обретения отраслью рыночной устойчивости.

Что и как делать для реализации столь очевидной идеи на практике, мы продемонстрируем на примере Индии, имевшей на определенном этапе своего развития и имеющей даже сейчас много сходного в социально-экономическом и политическом плане с республиками Северного Кавказа.

Опыт Индии в становлении ИТ-индустрии¹

В 1947 году Индия стала свободной и... бедной. Действовать пришлось самостоятельно, тщетно стараясь придумать, как развить государство, экономика которого базируется на примитивнейших формах сельского хозяйства, в которые косвенно вплелись нити индустриализации. Такой подход приносит не слишком впечатляющие доходы, большая часть населения находится за чертой бедности и хватается за мотыгу в надежде располагать хотя бы одной сухой лепешкой и плошкой риса в день. Ни у кого нет ни средств, ни возможностей осваивать новые профессии, учиться. Казалось бы, будучи нищей страной, пытающейся решить, кто она — коммунистическая или капиталистическая держава, Индия и войдет в современную историю. Более того: вполне резонно складывалось мнение, что, дескать, ситуация никогда не изменится, Индия стабилизируется на своем полуголодном существовании, забыв о светлых мечтах.

Но несмотря на скепсис всего мира, ситуация кардинально изменилась в начале 90-х. Внезапно Индия начала стремительно развиваться, опровергая даже самые смелые прогнозы аналитиков. Эффективность экономики Индии в год растет на 6 процентов, что является одним из самых впечатляющих показателей в мире.

Опыт индусов нарицателен, как ни странно, они не стали развивать уже существующие отрасли, наоборот, они с головой нырнули в рискованный водоворот высоких технологий. Последние в большинстве своем инновационны и не характерны для большинства экономик планеты: стало быть, перед их лицом равны все, каждому обещаны одинаковые шансы на успех и — провал (исключать его нельзя). Шокировав Запад, Индия стала ведущим государством в про-

¹ Использованы материалы Альянса разработчиков программного обеспечения *Silicon Taiga*.

изводстве ИТ-услуг. Этот факт оказался настолько непредсказуемым, несовместимым с харизмой страны, что многие не верят в него до сих пор. Становление новой отрасли происходило достаточно гармонично, неревOLUTIONонно, мало кто обращал на это внимание.

Первые шаги были скромными. В 1990 году программисты привнесли в казну государства около 110 млн. долларов. Однако затем последовал "бум" ИТ-сферы, и уже к 1999 году доход составил 0,95 млрд. долларов за октябрь — декабрь. А еще через год сумма была увеличена более чем в два раза. Еще невероятнее отчеты за 2001 год: 8,5 млрд. долларов против 6,4 миллиардов, собранных в течение 2000 года. Вполне объективно мнение, что эти астрономические показатели были достигнуты отнюдь не силами внутреннего рынка; стараться работать исключительно на местных заказчиков в Индии невозможно, коль скоро потребителей, способных хорошо за это платить, просто не существует. По этой причине вся ИТ-сфера Индии ориентирована исключительно на Запад. Таким образом, Индия сегодня считается крупнейшим производителем таких услуг, работая исключительно под заказ — офшорно.

Поставка готовых программных решений на Запад (и на Восток) составляет более 12 процентов общего экспорта страны, то есть офшорное программирование превращается в 2 процента ВВП Индии. Это огромные показатели, поскольку ни у одной державы программисты не выдвинуты в авангард и не движут всю экономику в целом. Даже в США, где программированию уделяют огромное внимание, эта сфера — скорее придаток более емких индустрий, но никак не "вещь в себе". Перед нами — настоящий феномен, уже успевший получить наименование индийской модели, на которую с вожделием смотрят все без исключения развивающиеся страны. В чем же причина индийского успеха? Государство внезапно осознало: ему не обойтись без технической интеллигенции, так как она составляет *IQ* государства в целом. Несмотря на плачевное состояние экономики, власти тем не менее сумели найти средства на поддержку колледжей и университетов. Безусловно, не все началось именно с кибернетики и программирования. Задолго до этого наибольшими "инвестициями внимания" наделялись инженерное и медицинское дело — английские специалисты уехали, и в стране наметилась резкая нехватка инженеров-строителей и врачей. Помимо предоставления льгот учебным заведениям власти попытались максимально повысить имидж некоторых профессий. Проводить сложные *PR*-акции не потребовалось: зачем нужна реклама, если достаточно всего лишь повысить реноме ряда специальностей, банально гарантировав высокие заработки.

Дальнейшие шаги правителей славны своей азиатской мудростью и дальновидностью (в разное время этот способ использовали развитые ныне восточные государства, включая Японию). Власти дали технологичным компаниям фору, освободив их от налогов полностью или уменьшив налоги до минимума. Большая часть ныне процветающих ИТ-структур пользуется мораторием, освобождающим их от огромных отчислений в казну на долгие 10 лет. Здесь мы вновь приходим к истине: лучше малый куш, чем пустая ладонь. Какую пользу получили бы индийские власти, откажись они от введения свободных экономиче-

ских зон? Отрадь никогда бы не встала на ноги, и доходов не было бы вовсе. Сейчас же, даже основываясь на символических выплатах, Индия максимально эффективно пополняет свою казну. Подобный шаг означает лишь одно: властями руководит забота о стране, но не собственная алчность.

ИТ-компании немислимы без связи. Коммуникации — это жилы, по которым течет кровь — информация. Если кровеносная система не развита, разрушена, то она не справляется со своими обязанностями, не питает мозг, и последний функционирует отнюдь не в полную мощь. В Индии связь можно считать ахиллесовой пятой страны: нередко в населенных пунктах нет не только Интернета, но даже банального телефона, мобильные соты так же далеки. Ситуация практически ту-пиковая. Правительство прекрасно осведомлено об этом и, проявляя завидную прямолинейность и дальновидность, активно спонсирует любые инициативы по развитию телекоммуникационных инфраструктур. Все провайдеры освобождены от налогов вовсе, им никто и не думает вставлять палки в колеса; наоборот, их всячески подталкивают вперед, обещая всегосударственную поддержку.

Инвестиции в области связи из бюджета увеличены на 31,54 процента и достигли 4,5 миллиарда в год. Основная часть суммы идет на обустройство новых телефонных линий: в настоящий момент в Индии всего 4 телефона на 100 жителей. К 2005 году власти намерены увеличить эту цифру как минимум в два раза. Параллельно происходит глобальное подключение к Интернет. Уже сейчас количество индийских программистов достигло 5,5 миллиона человек (для сравнения: в СНГ от силы наберется несколько сотен тысяч). Интернет-кафе в стране не хватает, отыскать свободное местечко в таком заведении невозможно: индусы-подростки проводят там целые дни и, к их чести, тратят время не на игры, а исследуют тематические форумы, пополняя свои знания.

Каковы же глобальные факторы, обуславливающие популярность программистов-индусов у западных компаний (200 из 500 крупнейших мировых производителей софта привлекают выходцев из Индии к своей работе)? Косвенным, но немаловажным поводом, по мнению аналитиков, считается отменное знание индусами английского языка. Будучи вторым государственным языком и практически официальным наречием таких технополисов, как Бангалор и Хайдебарад, он отменно помогает в ведении деловых переговоров и технической переписки. Знание лингвистики отточено настолько, что зачастую индийские письма составлены более грамотно, нежели американские аналоги. Никакие другие представители офшорного ИТ-бизнеса похвастать подобными качествами не могут; нередко плохой перевод становится причиной недомолвок и сбоев в гармоничном сотрудничестве.

Следующая причина — качество работы. Самый высокий рейтинг — у индусов, и это не пустые слова. Сильна фильтрация кадров в университетах на факультетах информатики. Ежегодно около 2 миллионов человек подают документы на обучение специальности программиста, и лишь несколько тысяч проходят отборочные экзаменационные туры, остаются лишь самые смышленные и талантливые. Немаловажно и само преподавание. Государство заинтересовано в высокой квалификации новых кадров. Испортить репутацию самой эффектив-

ной ИТ-страны несложно, поэтому с каждым годом качество преподавания неуклонно повышается. При этом работа индуса при всех его достижениях стоит гораздо меньше, чем услуги европейских или американских профессионалов.

Крупные игроки офшорного бизнеса постоянно пополняют свои штаты. Несколько тысяч вакансий в компании, занятой программным делом, в Индии достаточно привычное явление. Причем условия труда в развитых корпорациях (около 10 процентов индийских программистских студий располагают финансовым оборотом, превышающим 10 млн. долларов) отменные: дорогая техника, качественные кондиционированные офисы, хром и стекло — все, как на Западе. Это неотъемлемая составляющая дорогостоящих контрактов. Таким образом, суждение о том, что индусы программируют в хижинах, крытых сухой листвой, периодически убегая от тигра, вышедшего из джунглей, — не более чем миф. Условия труда индусов — одни из самых хороших в развивающихся странах.

Помимо качественных факторов привлекательности, существуют и количественные. Западу импонирует, что индусов много, им смело можно поручать самые сложные проекты; если задачи не удастся решить рационально, всегда есть шанс "взять крепость" большим числом работников, каждый из которых будет отдельно разрешать проблему. Вполне вероятно, что рано или поздно трудности будут успешно преодолены.

Если говорить о США (Америка обеспечивает Индии 61 процент заказов), трудно не вспомнить о весьма специфичной причине популярности Индии как офшорной ИТ-территории: страна с 12 часовыми поясами отстает от США. День там настает на 12 часов раньше ("американец спит — индус работает"). Это создает любопытную фору во времени, заказчик всегда выигрывает половину суток.

Сугубо культурным фактором считается покладистость индусов. Они отменные исполнители, полностью полагающиеся на заказчика, никогда не противоречат, делают в точности то, что их просят. Трудно сказать, добродетель это или порок, но для американских заказчиков данная черта как нельзя кстати.

И, наконец, одна из ключевых причин успеха: в Индии развита инфраструктура менеджмента. Индусы отличились и как отменные программисты, и как мудрые руководители. Коль скоро заказчик не общается с конечным производителем кода, то есть программистом, то очень важны сотрудники, непосредственно беседующие с западными представителями. Они обязаны быть весьма квалифицированными и разбираться как в особенностях технологий, так и в бизнес-этикете. ИТ-сфере Индии уже более дюжины лет, и люди подобных профессий успели максимально завоевать репутацию, создать имидж высокого таланта.

Можно сколько угодно спорить о плюсах и минусах, достоинствах и недостатках, преимуществах и просчетах "индийского пути" информационно-технологического развития, но невозможно не признать факт, что именно благодаря своей национальной ИТ-стратегии экономически отсталое, аграрно-ориентированное государство с сотнями миллионов неграмотных всего за несколько лет превратилось в регионального промышленного лидера, одного из ведущих производителей продукции хай-тека на Азиатском континенте и видного участника глобального рынка программного обеспечения и телекоммуникаций.

Заключение

Как видно из сказанного выше, практические шаги федеральных и региональных властей по ликвидации безработицы в республиках Северного Кавказа достаточно просты и требуют в первую очередь политического решения, подкрепленного конкретным, адресным финансированием. Мероприятия по организации общественных работ финансируются через профильные министерства и ведомства, а мероприятия по созданию "трудоемкого" кластера ИТ-индустрии проще всего осуществить в рамках Федеральной программы "Электронная Россия" (после некоторой доработки соответствующих ее разделов).

Как использовать опыт Индии? Напрашивается очевидный ответ — скопировать его с учетом специфики региона и нашей страны. Существуют обширные дискуссионные материалы по этой проблеме; их анализ показывает, что властям просто собрать рабочую группу известных отечественных и зарубежных менеджеров с привлечением ведущих разработчиков софта и поставить им эту задачу. Уверенность в том, что они выдадут реальную, эффективную и быстро реализуемую программу, — стопроцентная. При этом факт, что и основные заказчики программного обеспечения примут участие не только в подготовке такой программы действий, но и в ее конкретной реализации, также не вызывает сомнений.

Подчеркнем, что необходима настоящая государственная поддержка, и тогда социальная база терроризма на Северном Кавказе лишится питающего ее источника.

*М. Азанов,
эксперт члена Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации,
магистр делового администрирования (МВА)*

Исламский капитал, государственно-частное партнерство и инвестиции в экономику России¹

В регионах традиционного распространения ислама и мусульманской диаспоре на Западе интерес к исламским экономическим принципам в начале 70-х годов XX века стал составной частью процесса национального возрождения, который в том числе инициировал "возвращение к истокам", к традиционным ценностям.

Схожий поиск национальной и религиозной идентификации — с отставанием на 20—30 лет — активизировался и в странах бывшего СССР после его распада. Для российских мусульман, которые, по данным, составляют более 1/7 части населения Российской Федерации, вопрос о тех или иных формах применения упомянутых принципов стал постепенно приобретать практические очертания.

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2007. № 8 (37).

Не секрет, что экономическое положение в большинстве регионов России, где преобладает население, исповедующее ислам, остается напряженным даже в нынешних условиях наличия возрастающего притока нефтедолларов в страну, значительного профицита федерального бюджета и, следовательно, наличия "теоретической" возможности за счет данных средств выправить кризисную ситуацию в этих регионах.

Речь идет, конечно, не о Татарстане и Башкортостане — обратить внимание необходимо в первую очередь на республики Северного Кавказа. Масштабы безработицы в этом регионе приобрели характер фундаментальной экономической проблемы, которая порождает активные политические и религиозные спекуляции различного толка, например, о религиозном противостоянии ислама и православия в России, националистические и сепаратистские движения и в конце концов — создание постоянной базы для подпитки "живой силой" и иными формами скрытой поддержки террористических организаций, незаконных вооруженных формирований. Уничтожить этот источник можно только одним способом — ликвидацией в республиках Северного Кавказа проблемы безработицы, особенно среди молодежи¹.

В связи с этим нужны не только активные государственные инвестиции в развитие экономики данного региона, но и частные инвестиции, способные поднять и стимулировать экономическую активность населения. При этом необходимо опираться на религиозно-этническую базу в настроениях преобладающего мусульманского населения республик Северного Кавказа, делая акцент на экономические принципы классического ислама. На этой базе в рамках действующего законодательства Российской Федерации можно выстроить не только эффективно работающий частный мелкопредпринимательский сектор экономики, но и реализовать крупные инвестиционные проекты на принципах государственно-частного партнерства², которые позволят инфраструктурно закрепить экономические преобразования.

Поскольку определенные политические, националистические и религиозные круги в странах мусульманского мира, а также в России активно муссируют "религиозную проблему противостояния мусульманской и православной религии" в нашей стране, строят на базе этой "проблемы" различные спекуляции политического и религиозно-националистического толка, объективной стала необходимость поиска парадигмы, которая смогла бы адекватно противостоять таким спекуляциям на государственном уровне.

Почему появилась возможность псевдорелигиозного противопоставления интересов мусульманского населения России и государства? Представляется, что базой для этого послужил тот очевидный факт, что центр православия исто-

¹ Азанов М. О современных проблемах республик Северного Кавказа и способах ликвидации безработицы как социальной базы терроризма: В 2 ч. // Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 3—4 (3—4).

² Лихачев В., Азанов М. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России: В 3 ч. // Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 5 (5); 2005. № 1 (6); 2005. № 2 (7).

рически сложился на территории России. Долгое время православие было государственной религией, что наложило отпечаток на "неявные" предпочтения государства. В то же время центр мусульманской религии сложился на территории Саудовской Аравии, и основные толкования мусульманских религиозных постулатов, в том числе и по вопросам взаимоотношений мусульманской религии и светского государства под названием Российская Федерация, имели источником мнения религиозно-государственных чиновников (ученых) Саудовской Аравии, где, как известно, государство признает ваххабизм. Более того, большая часть молодого мусульманского духовенства проходила и проходит обучение в зарубежных учебных заведениях, патронируемых различными мусульманскими религиозными течениями, которые проповедуют версии ислама, иногда кардинально отличные от классического ислама, исповедуемого подавляющим большинством мусульман России. Эти молодые и энергичные, вновь обученные мусульманские священники, возвращаясь после обучения в Россию, естественно, пытаются применить полученные знания для пропаганды изученной ими версии "правильного" ислама. В условиях тяжелого личного экономического положения часть мусульманского населения России начинает верить таким проповедникам и считать виновниками своего положения и своих неудач не только светское государство под названием Российская Федерация, но и православную христианскую веру, ее носителей и последователей, то есть большую часть населения России.

Кроме того, как мы уже сказали выше, исламская экономическая доктрина обретает все больше сторонников в странах мусульманского и западного мира. В некоторых крупнейших мусульманских странах (Иран, Пакистан, Малайзия и другие) она становится основой экономики, находя свое отражение в первую очередь в практической реализации принципов исламских финансов, в становлении и развитии на их основе современной исламской национальной банковской системы. "При высоких ценах на сырую нефть и расширении рынков капитала, я думаю, исламские финансы и исламский финансовый механизм будут оказывать все большее влияние на финансовые рынки мира в будущем", — заявил Хироши Уатанабе, заместитель министра финансов Японии по международным вопросам, выступая на конференции, посвященной исламским облигациям, которую проводили совместно Банк международной кооперации Японии, Японский институт международной кооперации и Исламский совет по финансовым услугам. Юничи Маруяма, заместитель комиссара по финансовым вопросам в Агентстве финансовых услуг Японии, отметил на этой же конференции, что, по его мнению, присутствие исламских финансов "будет возрастать в будущем"¹. "Не так много секторов, в которых ожидается такой значительный рост, — сказал он, имея в виду исламские финансы. — С этим мы не можем не считаться, когда рассматриваем финансовые рынки мира... Мы ожидаем, что (японские) финансовые институты распознают потребности зарубежных рынков и смогут им соответствовать".

¹ <http://www.islamnews.ru/index.php?name=News&file=article&sid=4176>.

Основные принципы исламских финансов и исламского бэнкинга коренным образом отличаются от основных принципов финансовой и банковской системы Российской Федерации (хотя это не фатально), и данные отличия умело используются в насаждении религиозной нетерпимости под предлогом, что правоверного мусульманина государство ежедневно заставляет нарушать заповеди Корана путем навязывания ему в повседневной деловой и личной жизни чуждых финансовых правил и деловой этики. В России всего один банк до недавнего времени работал на принципах исламского финансирования и бэнкинга, но на большей части территории страны об этом банке мало кто слышал и ныне у него отозвана лицензия¹.

Вот источник, база, на которой строится раздувание якобы имеющегося религиозного конфликта на территории России между мусульманами и государством, сиречь православными русскими. Если государство "в упор не видит" интересов и чаяний мусульманского населения страны, значит место государства займут другие, а именно — различного рода экстремистские объединения, которые и присвоят себе роль защитника и лоббиста интересов этого населения.

Каким образом государство должно отреагировать на этот вызов? Какие меры необходимо принять, чтобы выбить из рук недоброжелателей указанные выше инструменты влияния? Очевидные и простые меры:

1) построить собственный духовный центр мусульманской религии в России;

2) наладить признаваемое другими исламскими духовными центрами обучение в собственных мусульманских учебных заведениях, в том числе высших. Программы обучения при этом должны базироваться на ценностях классического ислама и быть свободными от экстремистских проповедей;

3) создать собственную российскую подсистему финансовых институтов и учреждений, базирующихся в своей деятельности на основных принципах исламских финансов и бэнкинга, встроенных в существующую в России национальную финансово-хозяйственную, банковскую и законодательно-правовую конструкцию.

Что собой представляют эти малоизвестные в России финансовые структуры? Исламские банки — это специализированные кредитно-финансовые учреждения, набравшие особую силу со второй половины 90-х годов XX столетия. Они осуществляют операций различных видов, связанные с мобилизацией и размещением инвестиционных капиталов. Что касается депозитного и кредитно-ссудного обслуживания клиентуры, то они занимаются этим в строгом и безусловном соответствии с базисными требованиями шариата как в отношении клиентов — частных физических лиц, так и корпоративных клиентов — юридических лиц (компаний, предприятий и так далее), причем как валютных резидентов

¹ См.: Шибанов В. У исламского лобби отобрали инструмент влияния. Банк "Бадр-Форте" был объективно опасен // Live Journal. 2006. 14 декабря (<http://solomin.livejournal.com/97872.html>); Золотов Е. Центробанк — главный российский рейдер. История с "Бадр-Форте" банком // Live Journal. 2006. 14 декабря (<http://solomin.livejournal.com/97024.html>).

дентов, так и валютных нерезидентов, включая смешанные по капиталу предприятия.

Существенно то, что исламские банки смогли в своей операционной деятельности в максимальной степени учитывать особенности среды, в которой они постоянно действуют: кредитно-ссудные операции и ряд других валютно-финансовых сделок, а также использование ценных бумаг и других долговых инструментов правоверный мусульманин считает делом крайне предосудительным, а к традиционным банковским институтам, в первую очередь к обычным коммерческим банкам, относится с подозрением. Не случайно исламские банковские учреждения нередко предпочитают именоваться "финансовыми домами" либо "фондами", "союзами", в любом случае целенаправленно избегая названия "банк".

Исламские банки устойчиво расширяют масштабы своих активных операций, во многом увязывая инвестиционную деятельность с обслуживанием интенсивно растущих потребностей в заемных ресурсах местного частного предпринимательства, а также зарубежных мусульманских общин в принимающих странах. Эти институты обладают значительными собственными активами и валютными резервами. Одновременно они целенаправленно выходят на международные частные рынки капиталов, прежде всего евродолларовые.

Исламские банки усиленно диверсифицируют сферы приложения инвестиционного капитала и формы операционной деятельности, чтобы, в любом случае не нарушая религиозных принципов шариата, расширить зоны своего безусловного влияния в принимающих странах. Они целенаправленно интенсифицируют внешнюю экспансию вне стран арабского мира, одновременно стремясь вписаться в современную транснациональную банковско-финансовую и кредитную систему, в частности постепенно превращаясь в весомого оператора на международном рынке частных капиталов и в сфере международных инвестиционных операций.

В связи с этим существенное значение имеет анализ стратегических аспектов деятельности исламских банков на перспективу. Необходимо сформировать четкое представление об инвестиционной стратегии исламских банков в арабских странах, установить экономическую природу, базу, принципы и параметры построения данной стратегии, а также уровни и возможности практической реализации. Наряду с этим все более значимой становится зарубежная инвестиционная стратегия исламских банков в мусульманских районах неарабских стран, что обуславливает возникновение ряда новых тенденций в области международных финансов, рынков капитала в развивающихся странах, с одной стороны, и функционировании местных кредитных рынков, рынков капитала и ценных бумаг в принимающих странах — с другой.

Построение российской подсистемы исламского бэнкинга не только позволит вовлечь в экономику России немалые денежные ресурсы части мусульманского населения страны, не находящие применения в традиционной банковской системе по причине религиозного неприятия ее принципов функционирования, но и построить особый, понятный и признаваемый обоими партнерами откры-

тый (не "теневой") канал привлечения инвестиций зарубежных исламских финансовых институтов в экономику России.

Последнее позволит эффективно реализовать основные принципы государственно-частного партнерства, зарождающегося в настоящее время в России при реализации крупных инвестиционных проектов на ее территории, поскольку основой исламских финансов являются долгосрочные партнерские отношения в бизнесе, базирующиеся на совместном получении и разделении результатов сделки.

Хорошо известно, что в активно развивающейся российской экономике все еще ощущается недостаточность возможностей государственного (бюджетного) финансирования и в то же время имеются крупные инвестиционные проекты, реализация которых вследствие их масштабности и социальной значимости не может быть передана во власть одних только рыночных механизмов. Таковы, на наш взгляд, проекты, позволяющие ликвидировать проблему безработицы на Северном Кавказе. Как уже говорилось выше, формирование и развитие собственного трудоемкого производственного кластера, способного обеспечивать рост доходов и выступать в качестве устойчивого внутреннего фактора экономического роста, — это основной приоритет экономических и политических действий федеральных властей на Северном Кавказе.

Как показала практика, ни одна из традиционных отраслей (нефтяная промышленность, промышленность строительных материалов, сельское хозяйство и так далее) не способна выполнять эту функцию. Все они содержат в себе общие ограничения экономического роста. К ним относятся: жесткая зависимость от природных ресурсов (нефть, нерудные ископаемые, пашни и другие), которые в большинстве национальных образований Северного Кавказа весьма ограничены; низкий уровень используемой технологии при отсутствии ясных перспектив и факторов ее обновления; высокая капиталоемкость и недостаточная инвестиционная привлекательность; зависимость от внешних рынков сбыта при небольших размерах собственных соответствующих рынков.

Таким образом, центральной задачей является обоснование новых для региона Северного Кавказа производств, которые смогут обеспечить указанный выше главный приоритет экономической политики федеральных властей и будут лишены недостатков традиционных отраслей.

Одно из производств, свободное от указанных ограничений, — это отрасль информационных технологий (ИТ-отрасль), и в первую очередь разработка программного обеспечения. По существу, обучение языку программирования по методам, продолжительности и даже по затратам сходно с обучением любому национальному языку. При этом конечный продукт представляет собой текст из символов языка программирования, для написания которого в самом упрощенном виде достаточно бумаги и карандаша. Даже если программа рассчитана на суперкомпьютеры, она может быть скомпилирована на обычном персональном компьютере.

Наряду с относительно невысокими (по сравнению с другими хозяйственными отраслями) капитальными вложениями привлекательность ИТ-отрасли

для региона Северного Кавказа обуславливается высокой трудоемкостью конечного продукта (затраты на оплату труда составляют до 95 процентов себестоимости), достаточной независимостью от рынков сбыта в силу отсутствия транспортных издержек и универсальности конечного продукта, большим потенциалом и перспективами роста отрасли.

Показателен пример Индии, имевшей в определенное время сходную экономическую и этнорелигиозную проблематику и решившей значительную часть проблем за счет создания в проблемных регионах масштабной ИТ-индустрии, которая вывела страну в разряд одного из ведущих мировых производителей ИТ-услуг.

Естественно, что подобный рывок не обошелся без соответствующих инвестиционных вливаний со стороны государственного бюджета Индии. Однако эти вливания обеспечили лишь инфраструктурную часть проекта — линии связи, модернизацию образования, создание обучающих центров и тому подобное. Частные инвестиции последовали немедленно вслед за государственными и позволили сосредоточить синергетический эффект от этого государственно-частного партнерства на прорывных направлениях ИТ-индустрии.

Реализация подобного проекта в регионах Северного Кавказа также невозможна за счет одних инвестиционных усилий государства без привлечения частного капитала. Это связано с уже упоминавшимися выше проблемами национального и этнорелигиозного характера, специфическим менталитетом преобладающего мусульманского населения. С другой стороны, возможностей местного (если можно так сказать, национального) частного капитала явно недостаточно для того, чтобы стать эффективным партнером государства при реализации указанного проекта в экономически обозримые сроки.

Нам представляется оправданным привлечение исламского банковского и финансово-промышленного капитала для реализации специфических проектов государственно-частного партнерства подобного рода. Предпосылки очевидны:

1. Описанный выше характер и инструментарий деятельности исламского банковского капитала изначально несет инвестиционную направленность и укладывается в любые известные схемы государственно-частного партнерства.

2. Компактно проживающее и преобладающее в большинстве проблемных республик Северного Кавказа мусульманское население благожелательно встретит исламский капитал, действующий на понятных и близких ему религиозных и экономических принципах.

3. Уникальная направленность инструментария исламского капитала на развитие частнопредпринимательской инициативы позволит вовлечь здоровые силы мусульманского общества в проект и тем самым предоставить им экономическое и финансовое преимущество в противостоянии разрушительным тенденциям исламского экстремизма.

4. Создание совместной региональной подсистемы исламского бэнкинга, встроенного в российскую банковскую систему на основе действующего законодательства, вовлечение в нее вкладов мусульманского населения региона, предоставление ему (населению) возможностей соблюдения обычаев и правил

шариата, касающихся норм и постулатов исламской экономико-финансовой деятельности (например, официализация закята и так далее), позволят значительно затруднить, если не полностью исключить скрытые, "теневые" финансовые потоки, которые используются экстремистскими силами для финансовой подпитки террористической деятельности.

5. Создание в регионе Северного Кавказа новых финансовых (исламских) институтов потребует и стимулирует стремление молодежного населения к получению современного образования, постановке "здоровых" карьерных целей, усилит влияние классического ислама в религиозном аспекте и исключит распространение в молодежной среде разрушительных идей, проповедуемых исламскими экстремистами.

*О. Овсянников,
заместитель генерального директора
по развитию ФГУП "Администрация гражданских
аэропортов (аэродромов)"*

*Е. Меркулова,
ведущий специалист координационно-аналитического
отдела ФГУП "Администрация гражданских
аэропортов (аэродромов)"*

Инновационная модель государственно-частного партнерства как форма управления федеральным имуществом аэропортов гражданской авиации¹

Отрадно наблюдать усилия органов исполнительной власти по реализации отдельных проектов ГЧП в разных отраслях российской экономики. За последние годы в этом направлении сделано немало. В ходе реализации крупных инвестиционных проектов внедряются новые технологии и передовая организация труда, существенно возрастает уровень наукоемкости и экологичности производственных объектов. Значительно расширена нормативная база инвестиционного законодательства.

Однако следует отметить, что эффективность ГЧП обеспечивается не столько прямым вложением финансовых ресурсов на условиях софинансирования (хотя и такой подход применяется довольно часто), сколько максимально полным использованием уникальных возможностей каждого из двух участников проекта при обоюдном сокращении рисков.

Государство, вступая в партнерство с бизнесом, как правило, получает не только снижение нагрузки на бюджет, но и более гибкую и действенную, чем традиционная бюрократия, систему управления тем или иным направлением

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2008. № 4 (45); 2008. № 5 (46).

деятельности (либо конкретным проектом), а бизнес — определенный набор гарантий и преференций.

В то же время следует констатировать, что реализация ГЧП происходит там и тогда, когда мотивационные составляющие государства и бизнес-сообщества форматируются в едином консенсусе прав и обязанностей в отношении объекта ГЧП как имущества или соответствующей инфраструктуры.

В сфере государственной стратегии развития воздушного транспорта, содержащейся в подпрограмме "Гражданская авиация" Федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848, приоритетным направлением развития сети аэропортов федерального значения определена модернизация аэродромных имущественных комплексов, в том числе на основе государственно-частного партнерства.

Вместе с тем за это время единого механизма разработки и тиражирования запуска проектов ГЧП в данном сегменте транспорта не осуществлено. До настоящего времени в специально созданный консультационный орган — Экспертный совет по государственно-частному партнерству Министерства транспорта Российской Федерации — ни одной проектной заявки в сфере воздушного транспорта не поступило.

Причины во многом носят объективный характер. Функции и полномочия в сфере государственного управления федеральными аэродромными имущественными комплексами размыты среди множественности федеральных органов исполнительной власти, что на всех ее уровнях давно признается фактором, препятствующим эффективному государственному управлению.

Однобокость политики государственного управления федеральными аэродромными имущественными комплексами через ведомство, не отвечающее за обеспечение их нормативной эксплуатации и надлежащее содержание и, как следствие, за обеспечение безопасности полетов, не имеющее соответствующих подготовленных по аэродромным комплексам специалистов, привела к печальным результатам и состоянию аэропортовой сети.

Наряду с деформацией рынка авиационных перевозок в сторону Московского авиационного узла, стагнацией бюджетного финансирования отсутствие каких бы то ни было форм ГЧП привело к тому, что количество действующих аэродромов на территории России с 1992 года по настоящее время сократилось с 1302 до 351. Около 70 процентов взлетно-посадочных полос с искусственным покрытием было построено более 20 лет назад, что обуславливает высокий уровень их физического и морального износа. В целом износ основных фондов аэродромной сети приблизился к 80 процентам¹.

Можно констатировать, что вовлечение в хозяйственный оборот федеральных аэродромных имущественных комплексов до настоящего времени осуществляет не уполномоченное на это ведомство по причине того, что придало этому имуществу статус государственной казны. И сегодня отсутствуют какие-ли-

¹ Стратегический подход к федеральной аэропортовой сети // Авиатранспортное обозрение. 2007. № 81 (июль, август).

бо сведения о количественном составе федерального имущества аэродромов (аэропортов), находящегося в режиме государственной казны.

Вместе с тем необходимых отраслевых функций у полномочного органа в области гражданской авиации на обеспечение разработки и реализации проектов по государственно-частному партнерству, как предписывают для Росавиации положения подпрограммы "Гражданская авиация", не имеется, не создается и, как следствие, положения подпрограммы в части активизации ГЧП в аэропортовой сфере остались декларативными и нереализованными.

Помимо развитости гражданско-правовых институтов регулирования ГЧП, не менее важна его административно-властная составляющая (через государственный инструмент в качестве механизма и структуры, уполномоченной правами и обязанностями для реализации таких проектов в той или иной отрасли экономики).

Оценивая взаимодействие субъектов ГЧП в их системной связи, можно утверждать, что такие отношения между государством и инвестором носят институциональный характер. Как любая институциональная форма, она нуждается в полноценном регулировании как механизме реализации, установленной регламентом властно-процедурных, а не совещательных норм.

В контексте проблематики нашего анализа речь идет о механизме проектного управления ГЧП как составной части государственного управления по развитию того или иного сегмента экономики. Исключительно через государственную политику как идеологическую основу государственного управления выражается воля собственно государства в данной сфере по использованию ГЧП в качестве общепринятого формата развития экономики передовых стран.

В истории России есть невероятно эффективный опыт ГЧП со специальным механизмом регулирования как составной частью государственной политики. Его первые шаги — привлечение иностранного капитала, и не когда-нибудь, а в 1918 году. Так, 29 мая 1918 года утверждены тезисы об осуществлении концессионного дела в рамках Программы экономических отношений с капиталистическими странами, принятой 26 мая 1918 года на I Всероссийском съезде совнаркозов. А 23 ноября 1920 года уже был принят Декрет "Об общих экономических и юридических условиях концессий", и при правительстве создается полномочный орган по концессиям — Главконцесском, с системой концессионных комиссий при правительствах союзных республик, а также при торговых представительствах СССР в Берлине и Лондоне. Результатом деятельности политики молодого государства через уполномоченный механизм реализации ГЧП явилось заключение за 1921 и 1922 годы 14, в 1923 году — 44 концессионных соглашений при 600 предложениях зарубежных компаний. Во многом достижения народного хозяйства в 20-х годах прошлого века были обусловлены государственно-частным партнерством, как следствием новой экономической политики¹.

¹ Иностранные концессии в СССР (1920—1930 годы): документы и материалы Т. 2. / Под ред. Загорюлько М.М. и др. М., Современная экономика и право, 2005.

Исторический успех НЭПа и ГЧП как ее составляющей свидетельствует о бесспорном факте доминирования роли государства и его политики во взаимовыгодном сотрудничестве сторон по объектам партнерства. Доминирующая роль заключается в формировании нормативных правил, создании и обеспечении деятельности полномочной структуры, ответственной от имени государства осуществлять такую деятельность.

В сфере гражданской авиации аэропортовый имущественный комплекс как неотъемлемый компонент воздушного транспорта пока еще является уникальной потенциальной сферой приложения новых управленческих технологий по формированию привлекательной инвестиционной среды и реализации проектов ГЧП. Во-первых, это определяется особой социально-экономической ролью воздушного транспорта и его безальтернативным преобладанием на большей части территорий для сохранения жизнедеятельности населения и перспективы их хозяйственно-экономического освоения. Во-вторых, воздушный транспорт является одной из немногих инновационных сфер, где разрыв технологического отставания от передовых авиационных держав еще возможно приостановить и обеспечить ее развитие.

Авторы вовсе не призывают к созданию для целей ГЧП новой властной структуры при Правительстве Российской Федерации. Отраслевая форма государственного управления позволяет достаточно гибко, оперативно и без финансовых затрат формировать полноценные и полномочные службы для интересов ГЧП и развития в той или иной отрасли.

Для того чтобы понять возможности создания и администрирования такого механизма в отрасли гражданской авиации, рассмотрим статус федерального имущества как потенциального объекта ГЧП.

Имущество аэродромов Российской Федерации в соответствии с законодательством России не подлежит приватизации и, как правило, сохраняется в федеральной собственности. Таким образом, в настоящее время в связи со структурными особенностями российской экономики эксплуатация аэродромного имущества невозможна без государственного участия.

После структурных преобразований системы управления авиатранспортным комплексом России произошло разделение аэропортов и авиакомпаний, а аэропорты были преобразованы в государственные унитарные предприятия, согласно законодательству Российской Федерации не обеспечивающиеся бюджетным финансированием. Большая часть аэропортов прошла процедуру приватизации, а федеральное имущество аэродромных комплексов переводилось в режим государственной казны Российской Федерации.

Поскольку полномочный орган в области гражданской авиации не вправе осуществлять полномочия отраслевого управления (по признаку производства работ и услуг) имуществом, то вовлечение в коммерческий оборот данного имущества осуществляет Росимущество. Поэтому в последние годы сложилась парадоксальная ситуация: Росавиация обеспечивает развитие и безопасную эксплуатацию аэродромных комплексов, а фактически управляет этим имуществом.

вом другое ведомство, не имеющее профессиональной и кадровой направленности в этом управлении.

Реализация подпрограммы "Гражданская авиация" ФЦП "Модернизация транспортной системы России на 2002—2010 годы" (ФЦП) в настоящий момент обеспечивает поддержание в надлежащем эксплуатационном состоянии части аэродромов на территории России, однако доля этих капитальных вложений ничтожно мала и даже в краткосрочной перспективе не приведет к автономности функционирования объектов наземной инфраструктуры гражданской авиации.

С учетом особенностей правоотношений и структуры собственности на имущество аэродромов предполагается целесообразным развитие ГЧП в сфере управления имуществом аэродромов в России, прежде всего в направлении повышения эффективности государственных расходов, привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры воздушного транспорта, стимулирования инвестиционной активности аэропортовых операторов. Развитию ГЧП в сфере гражданской авиации способствуют также разгосударствление и приватизация объектов наземной инфраструктуры.

Таким образом, ГЧП в сфере наземной инфраструктуры воздушного транспорта целесообразно развивать с разбивкой на следующие основные этапы (направления):

- финансирование реконструкции и модернизации аэродромных имущественных комплексов на первоначальном этапе с использованием средств, выделенных на федеральные целевые программы;
- формирование государством посредством специального механизма отраслевого имущественного интегратора инвестиционной привлекательности компонентов аэродромной инфраструктуры аэропортовой сети и стимулирование инвестиционной активности для субъектов инвестиционной деятельности;
- привлечение через деятельность отраслевого имущественного интегратора аэропортовых операторов (инвесторов) к участию в софинансировании программ реконструкции и модернизации объектов наземной инфраструктуры аэропортовой сети:
 - а) создание организационных и правовых условий к переходу на частично автономное функционирование аэродромной сети Российской Федерации с замещением части бюджетных капитальных вложений на возобновляемые внебюджетные источники финансирования;
 - б) разработка и обеспечение применения отраслевым интегратором развития аэродромных комплексов на основе использования всего спектра форм ГЧП и рыночных финансовых институтов с целью формирования конкурентоспособной среды на рынке аэропортовых услуг.

Основные препятствия для реализации перечисленных направлений:

1. Реализация подпрограммы "Гражданская авиация" зачастую не состоит в системной взаимосвязи с проработкой потенциальных возможностей и перспектив соинвесторов от авиационного бизнес-сообщества.

2. Органами исполнительной власти не формируются инвестиционная привлекательность и стимулирование инвестиционной активности в аэропортовой сфере, не создается альтернативы для решения этой задачи.

3. Аэропортовые операторы не обеспечены гарантиями для участия в программах софинансирования, и даже межведомственное согласование договоров аренды федерального имущества аэродромов занимает недопустимо длительное время, препятствуя хозяйственной деятельности и полноценному планированию развития аэропортового бизнеса.

4. Не создается пока законодательных предпосылок для нормального функционирования аэропортовой сети с доминирующим инновационным развитием технологий воспроизводства аэропортового имущества.

Для решения названных проблем необходима структура с функционалом и полномочиями отраслевого управления имуществом, отвечающая объективным требованиям, способная решать названную задачу максимально эффективно.

По признаку функционального назначения данная структура должна быть отраслевым имущественным интегратором, а по хозяйственному образованию — единым балансодержателем федерального имущества аэродромов.

Отраслевой интегратор должен находиться в ведомственном ведении уполномоченного органа в отрасли гражданской авиации.

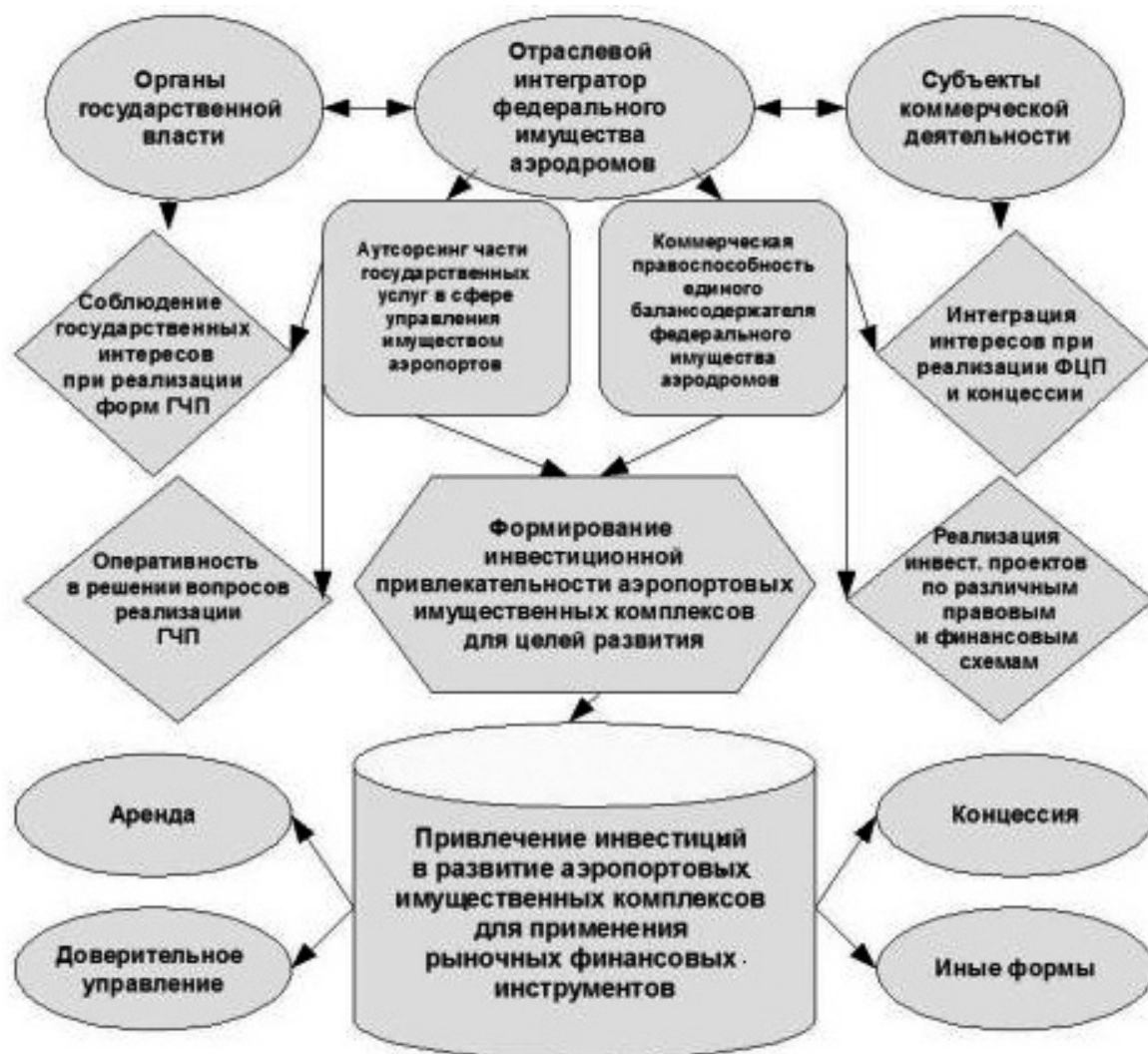
Необходимо наделение отраслевого имущественного интегратора функциями и полномочиями органа текущего управления по подпрограмме "Гражданская авиация" федеральной целевой программы в сфере транспорта и полномочиями отраслевого мониторинга технического и эксплуатационного состояния всего аэродромного имущества отрасли для планомерного формирования перечня строек и объектов реконструкции в области гражданской авиации (реально обеспеченный аутсорсинг части государственных функций).

Отраслевой имущественный интегратор должен обладать коммерческой правоспособностью, поэтому выступает исключительно в организационно-правовой форме федерального государственного унитарного предприятия с приданием статуса стратегического по специальному перечню, установленному Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009.

Для решения вышеназванных и ряда других проблем в инфраструктуре воздушного транспорта предлагается создать отраслевую структуру управления федеральным имуществом аэропортового комплекса гражданской авиации.

Новая структура — отраслевой имущественный интегратор федеральных аэродромных комплексов гражданской авиации (далее — отраслевой интегратор) обеспечит выполнение задач государственного управления собственностью с решением задачи автономности функционирования аэропортовой сети и ее аэродромной составляющей за счет использования рыночных инструментов для привлечения инвестиций.

Функциональная модель управления ГЧП в аэропортовой сфере



На схеме показано, что следствием деятельности отраслевого интегратора должно быть формирование инвестиционной привлекательности, условий для развития и реструктуризации имущественных аэродромных комплексов аэропортовой сети на основе осуществления государственной политики управления федеральным имуществом в гражданской авиации, в том числе условий для использования собственником федерального имущества такой формы ГЧП в управлении аэродромными комплексами, как паевой инвестиционный фонд.

Схема дает возможность понять ключевые подходы к стратегии сегодняшнего возможного инновационного государственного управления аэродромами и аэропортами, которая прежде всего будет отвечать задаче максимально эффективного развития аэропортовой сети и формированию конкурентоспособной внутренней и внешней аэропортовой среды.

Создание отраслевого интегратора предполагается на базе одного из федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных Росавиации, с закреплением за ним на праве хозяйственного ведения федерального имущества гражданских аэродромов Российской Федерации федерального значения, аэродромов (аэропортов), составляющих аэродромную (аэропортовую) сеть Российской Федерации, а также аэродромов совместного базирования и совместного использования, эксплуатирующихся в большей мере для целей гражданской авиации.

Фактически отраслевой интегратор в плане хозяйственного статуса должен выступить единым балансодержателем федерального имущества аэродромных комплексов, необходимых для выполнения функций Российской Федерации по обеспечению или реализации государственной политики по их эффективному управлению и развитию. По статусному функционалу реализации государственной политики в технически важной и инновационной сфере экономики отраслевой интегратор будет выполнять миссию государственной корпорации по управлению федеральными аэродромными имущественными комплексами (ФАИК), что немаловажно для интересов национальной безопасности.

В рамках данной структуры предлагается решать следующие стратегические задачи:

1) Обеспечивать реализацию интеграции государственных интересов и интересов субъектов операторской деятельности (заинтересованных и выступающих в большей мере инвесторами) в аэропортовой среде как при реализации долгосрочных целевых программ за счет бюджетного финансирования, так и при внебюджетном финансировании в закрепленное за ним на праве хозяйственного ведения федеральное имущество.

2) Консолидировать разрозненные полномочия федеральных ведомств в сфере гражданской авиации по государственному управлению собственностью посредством аутсорсинга части публичных функций государства в сочетании с полномочиями коммерческого юридического лица для целей привлечения в объекты ФАИК инвестиций частного капитала.

3) Осуществлять функции органа текущего управления при реализации федеральных долгосрочных целевых программ бюджетных инвестиций по развитию аэродромной (аэропортовой) сети и мониторинга состояния федерального имущества для целей формирования перечня строек в отрасли гражданской авиации.

Выполнение этих задач, безусловно, позволит сформировать национальную конкурентоспособную среду на рынке аэропортовых услуг, а также условия привлечения частных инвестиций в аэропортовый бизнес и развитие объектов ФАИК.

Жизнеспособность любого государственного механизма, каким явится отраслевой интегратор (единый балансодержатель), может быть обеспечена лишь всемерной государственной поддержкой и регулированием, основанными на безусловной реализации положений Концепции развития аэродромной (аэро-

портовой) сети Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной Правительством России 6 марта 2008 года.

Поэтому инвестиционный климат в сфере аэродромной инфраструктуры аэропортовой сети будет базироваться на основе единых подходов государственной политики в сфере налогообложения организаций гражданской авиации как федерального воздушного транспорта общего пользования; унификации льготного землепользования по земельным участкам аэродромов и прилегающих охранных, санитарных и иных специальных зон; государственной поддержке инновационных технологий строительства, реконструкции и оборудования аэродромных и аэропортовых имущественных комплексов, определяемых градостроительным законодательством как особо опасных и технически сложных объектов.

Функциональный потенциал отраслевого интегратора для цели формирования инвестиционной привлекательности и гражданского оборота федерального имущества аэродромов как условий ГЧП в отрасли может быть реализован через деятельность и функции отраслевого интегратора:

1) как застройщика по объектам строительства, реконструкции и модернизации аэродромов (аэропортов) по долгосрочным федеральным целевым программам за счет бюджетного финансирования в форме капитальных вложений. Инвестиции в объекты модернизируемого имущества за счет бюджетных ассигнований могут соинвестироваться с частными средствами аэропортовых операторов и инвесторов. При этом инвестор совместно с отраслевым интегратором, у которого данное имущество находится на балансе, формируют пакет документов для получения согласия полномочных органов исполнительной власти на данные сделки;

2) по технической инвентаризации, мониторингу технического и эксплуатационного состояния аэродромных имущественных комплексов аэропортовой сети и организации землеустроительных работ, включая работы на условиях бюджетного софинансирования в рамках ведомственных целевых программ. В настоящее время в гражданской авиации отсутствует организация этой работы как отраслевой политики ведомства. Данное обстоятельство уже привело к тому, что формирование перечнястроек для осуществления бюджетных капиталовложений ведется на неплановой основе, без учета состояния имущества, поскольку отсутствует соответствующая информационная отраслевая база. Организация землеустроительных работ по земельным участкам, занятым объектами аэродромных и аэропортовых имущественных комплексов, сдерживается отсутствием правового регулирования земель транспорта, составляющих прилегающие к ним санитарные, охранные и иные специальные зоны. Статус и режим этих земель следует определить актом Правительства Российской Федерации, что предусматривается соответствующими положениями статьи 87 Земельного кодекса Российской Федерации. Пробелы в государственном регулировании и организации работ по изложенным вопросам образуют существенные факторы, препятствующие инвестиционной привлекательности отрасли;

3) по организации работ, связанных с регистрацией имущественных прав Российской Федерации и отраслевого интегратора на объекты федеральных аэродромных имущественных комплексов. Фактически до настоящего времени права Российской Федерации на находящееся в федеральной собственности имущество в отрасли гражданской авиации не зарегистрированы. В большей мере это связано с невыполнением требований законодательства по надлежащему учету отраслевого федерального имущества как уполномоченными органами Росимущества в отношении имущества государственной казны, так и хозяйствующими субъектами в отношении закрепленного за ними федерального имущества. Регистрация имущественных прав на объекты ФАИК Российской Федерации и отраслевого интегратора будут способствовать повышению гражданской оборотоспособности этого федерального имущества через заключение гражданско-правовых сделок;

4) по разработке и реализации проектов ГЧП с внебюджетным финансированием инвесторов и аэропортовых операторов в федеральное имущество аэродромов в порядке, установленном постановлением Правительства России от 10 августа 2007 года № 505 "О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении объектов недвижимого имущества" и иными подзаконными актами. Данное постановление регулирует процедурные вопросы, связанные с инвестированием частного капитала в реконструкцию и модернизацию федерального имущества. В интересах собственника федерального имущества отраслевой интегратор сможет разрабатывать инвестиционные проекты, учитывая роль и возможности аэропортовых операторов, выступающих инвесторами по инвестиционным контрактам. Таким образом, уже в настоящее время существует государственное регулирование частных инвестиций в федеральное имущество. Вместе с тем отсутствие инвестиций объясняется не только затратностью и капиталоемкостью объектов, но и отсутствием административных условий для их реализации. Отраслевой интегратор, оперируя единым информационным ресурсом и апробированными проектными инвестиционными технологиями, сможет не только формировать эти проекты, но и обеспечивать реализацию в интересах собственника федерального имущества;

5) по разработке проектов различных форм ГЧП федеральных аэродромных имущественных комплексов с распределением рисков финансовых затрат на объект концессии между государством и концессионером, взаимодействие по рассмотрению проектов в установленном порядке в органах исполнительной власти и участие в реализации инвестиционных соглашений на правах застройщика с представлением в них интересов собственника федерального имущества. До заключения концессионных инвестиционных соглашений при реализации долгосрочных федеральных целевых программ отраслевой интегратор фактически осуществляет формирование инвестиционной привлекательности объекта, а по вводу его в эксплуатацию от имени собственника — Российской Федерации уполномочивается на ведение необходимого контроля за использованием (эксплуатацией) этого федерального имущества и ведет необходимый мониторинг его технического и эксплуатационного состояния и износа;

6) по реструктуризации аэродромных имущественных комплексов для подготовки их к передаче для целей инвестирования и развития в казну субъекта Российской Федерации или частным инвесторам в соответствии с решениями полномочных органов исполнительной власти. В составе аэропортовой сети Российской Федерации часть аэропортов и аэродромов будет передана с федерального на иной уровень собственности в соответствии с законодательством. Для решения этой задачи необходимо выполнить ряд административно-хозяйственных функций во взаимодействии с полномочными федеральными органами власти. Очевидно, что наиболее эффективно эти функции будут выполнены отраслевым интегратором при возложении на него таких полномочий. Вместе с тем передача объектов аэродромной инфраструктуры на иной уровень собственности не должна влечь соответствующего учета их технического и эксплуатационного состояния для цели поддержания и ведения государственного информационного ресурса о состоянии аэродромной (аэропортовой) сети в целом, что необходимо для обеспечения экономических интересов и безопасности государства;

7) по хранению архива проектной документации аэродромных и аэропортовых комплексов проектных организаций гражданской авиации как составной части государственного архивного фонда, передаваемого отраслевому интегратору при приватизации этих организаций в установленном порядке. Архивные фонды проектных организаций составляют часть охраняемых законом государственных информационных ресурсов, поэтому нуждаются в их охране и использовании с учетом государственных интересов. Поскольку на отраслевого интегратора предполагается возложение функций отраслевого учета и мониторинга всего имущества аэродромных (аэропортовых) комплексов, архивная проектная информация естественным образом дополняла бы соответствующие информационные ресурсы;

8) по формированию и ведению специализированных реестров объектов аэродромной (аэропортовой) инфраструктуры аэропортовой сети, а также земельных участков, отведенных под аэродромные (аэропортовые) комплексы, включая участки под санитарные, охранные и иные специальные зоны, как составной части федеральных кадастров объектов недвижимости и земельного.

Необходимо создание единого государственного банка данных всех объектов аэродромной (аэропортовой) инфраструктуры аэропортовой сети на технически ином, цифровом формате информационных технологий. Для решения данной задачи целесообразны разработка и принятие специальной ведомственной программы, финансируемой из федерального бюджета.

Отраслевой интегратор сможет в оперативном порядке интегрировать интересы государства и интересы всех субъектов инвестиционной деятельности через заключение конкретных сделок в рамках ГЧП (аренда, концессия, доверительное управление, иные формы).

В связи с тем что отраслевой интегратор является коммерчески юридическим лицом (федеральным государственным унитарным предприятием по организационно-правовой форме) он может обеспечить финансирование своей деятельности за счет следующих источников.

Во-первых, отраслевой интегратор, обладая коммерческой правоспособностью юридического лица, выступает стороной в различных хозяйственных сделках с аэропортовыми операторами (аренда, доверительное управление), направляя доходы по соответствующим договорам на покрытие текущих расходов. Более того, отраслевой интегратор как единый балансодержатель федерального имущества аэродромных комплексов фактически воссоздаст ранее действовавший (во времена министерства гражданской авиации) реновационный механизм воспроизводства основных фондов аэродромного (аэропортового) имущества за счет консолидации амортизационного фонда и единого управления его средствами. Амортизационный фонд формируется в составе платы за пользование операторами федеральным имуществом при оценке ставки права пользования; оплачиваются не в бюджет, а непосредственно на счет единому балансодержателю согласно бюджетному законодательству.

Во-вторых, для выполнения функции органа текущего управления по реализации долгосрочных федеральных целевых программ, включая функцию застройщика в соответствии с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации, отраслевой интегратор будет использовать средства, выделяемые из государственных капитальных вложений на содержание службы застройщика и осуществление строительного контроля.

Для целей развития аэродромного имущества в стратегической перспективе предполагается, что отраслевой интегратор как единый балансодержатель федерального аэродромного имущества может получать доходы для воспроизводства основных фондов в составе аэродромных имущественных комплексов в рамках деятельности по его реконструкции и развитию (операционных и капитальных) через специальный провозной сбор.

Провозной сбор взимается в качестве отдельного сбора при покупке пассажирского авиабилета. Такая практика формирования специализированного фонда существует в США и других странах.

Самостоятельным предметом рассмотрения может быть введение инвестиционной составляющей аэропортового сбора за взлет-посадку в условиях соинвестирования в развитии того или иного аэропорта базовыми авиакомпаниями или перевозчиками, доминирующими в структуре его авиаперевозок.

Названные источники финансирования отраслевого интегратора позволят поддерживать аэродромное имущество в надлежащем эксплуатационном состоянии и замещать в определенной мере государственные капиталовложения в развитие аэропортовой сети.

Для создания отраслевого имущественного интегратора с консолидацией федерального имущества на едином балансе предприятия, подведомственного уполномоченному федеральному органу власти — Росавиации, уже созрели все объективные условия:

1. В условиях роста динамики бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений по долгосрочным целевым программам бюджетные ассигнования с 1 января 2008 года могут осуществляться лишь в объекты, закрепленные собственником федерального имущества за государственными федеральными уни-

тарными предприятиями и учреждениями (статья 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Учитывая, что бюджетного финансирования в реконструкцию объектов федерального имущества аэропортовой инфраструктуры, находящихся в режиме государственной казны, согласно бюджетному законодательству производиться не может, данные объекты, планируемые по перечню строек в 2008—2010 годах, подлежат закреплению для целей финансирования за единым балансодержателем с коммерческой правоспособностью.

Для недопущения срыва бюджетного финансирования капитальных вложений в кратчайшие сроки в 2008 году подлежат передаче на баланс отраслевому интегратору имущественные объекты около 30 аэродромов.

2. С учетом одобренной Правительством Российской Федерации Концепции развития аэродромной (аэропортовой) сети Российской Федерации на период до 2020 года и Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" предстоит реструктуризация имущества аэродромного комплекса аэропортовой сети с учетом передачи части аэродромов на иной уровень собственности. Для обеспечения управляемости этих работ, связанных с реконструкцией и модернизацией, технической инвентаризацией объектов, организацией землеустроительных дел, регистрацией имущественных прав, необходим специализированный и полномочный хозяйствующий субъект, подведомственный уполномоченному органу в области гражданской авиации.

3. В ведении Федерального агентства воздушного транспорта находится федеральное государственное унитарное предприятие "Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)", основанное согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 1353-р на праве хозяйственного ведения объектов федерального имущества аэропортов Московского авиационного узла для цели консолидации и управления имуществом отрасли, не подлежащим приватизации. Данное предприятие также выполняет функции застройщика по реализации подпрограммы "Гражданская авиация" более 50 процентов объектов реконструкции и строительства воздушного транспорта. Консолидация федерального имущества на его балансе и создание отраслевого имущественного интегратора для цели реального формирования условий ГЧП в сфере воздушного транспорта с позиции государственных интересов видится оптимальным.

С учетом отраслевого характера задач интегратора по управлению имуществом аэродромных комплексов аэропортовой сети частью рассмотренных выше функций и полномочий необходимо наделить не иначе как на основании акта Правительства Российской Федерации.

Прежде все это касается:

- придания статуса органа текущего управления по подпрограмме "Гражданская авиация";
- функций по отраслевому мониторингу технического и эксплуатационного состояния объектов, составляющих аэродромный комплекс аэропортовой сети Российской Федерации;

- функций по ведению специализированного депозитария архива проектной документации аэропортов и их инфраструктуры;
- функций по ведению специализированных информационных баз (кадастров) всех объектов недвижимого имущества, земельных участков, составляющих аэропортовый комплекс, как сегмента воздушного транспорта, а также санитарных, охранных и иных специальных зон;
- полномочий по выступлению субъектом формирования затрат в части содержания федеральных аэродромных комплексов и совместной защите с операторами ставки аэропортовых сборов за взлет-посадку в Федеральной службе по тарифам;
- полномочий по формированию и оперированию средствами специальных фондов для цели воспроизводства основных средств, составляющих объекты аэродромных комплексов аэропортовой сети и других.

Если эти и другие энергичные меры по становлению полноценного отраслевого интегратора приниматься не будут, не будет осуществляться эффективная поддержка в этом вопросе всех полномочных органов власти, то стагнации единому балансодержателю федерального имущества аэродромов не избежать, а о формировании конкурентоспособной и инвестиционно привлекательной среды в гражданской авиации и вовсе не может идти речь.

Заключительные положения

Подводя итоги анализу, можно сделать некоторые существенные выводы:

В отрасли гражданской авиации не нужно ждать реорганизации авиационной власти и принятия новых законов (об аэропортах и аэропортовой деятельности; о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения единых подходов в отношении организаций всех видов федерального транспорта общего пользования по льготам по налогу на имущество и землю).

Крайне необходимо в ближайшее время без бюджетных затрат создать и запустить механизм эффективного управления федеральным имуществом аэродромного комплекса аэропортовой сети через отраслевого интегратора с консолидацией на его балансе не подлежащего приватизации федерального имущества аэропортов.

По статусу и назначению, а также комплексности решения отраслевых задач интегратором по развитию аэродромной и аэропортовой инфраструктуры на территории всей страны он фактически будет являться государственной корпорацией по аналогии управления не принадлежащим приватизации имуществом Единой системы организации воздушного движения, осуществляемой ФГУП "Госкорпорация по ОрВД", подведомственным Росаэронавигации.

Проектный запуск полномочного отраслевого интегратора с консолидированным балансом федерального имущества аэродромного комплекса аэропортовой сети позволит для цели развития конкурентоспособной аэропортовой среды рассмотреть вопрос о привлечении частных инвестиций в отрасль гражданской авиации на новом технологическом уровне государственного оперирования инвестиционными проектами, включая с использованием финансовых инструментов на основе создания специализированного закрытого паевого инвестиционного фонда, например в сегменте аэродромного (аэропортового) ком-

плекса, подлежащего передаче через отчуждение пая в ведение частного инвестора (оператора).

Поэтому первый шаг в сторону динамичного развития аэропортового (аэродромного) комплекса страны как неотъемлемого компонента гражданской авиационной инфраструктуры полномочные органы исполнительной власти могут и обязаны сделать скоро и решительно на благо нашего Отечества.

*М. Азанов,
директор по развитию ОАО "Лесосибирский ЛДК № 1",
член Рабочей группы по нормативно-правовому
и таможенно-тарифному регулированию
Совета по развитию лесопромышленного комплекса
при Правительстве Российской Федерации*

**О первоочередных мерах по развитию
государственно-частного партнерства
в лесном комплексе Российской Федерации
в связи с разработкой и принятием
Стратегии развития лесного комплекса
до 2020 года¹**

Лесной комплекс Российской Федерации находится на пороге важнейшего события — принятия Стратегии развития на период до 2020 года. Нормативно-правовую основу Стратегии составляет законодательство, определяющее политику государства в отношении развития лесного комплекса страны на длительную перспективу, а именно:

- Лесной кодекс Российской Федерации, введенный в действие с 1 января 2007 года, и принятые в его развитие подзаконные правовые акты;
- постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 75, содержащее график поэтапного повышения ставок вывозных таможенных пошлин на необработанную древесину;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 419 "О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов", установившее механизмы привлечения инвестиций в лесопереработку.

Это базовые документы для разрабатываемой Стратегии. Всего в целях развития лесного комплекса России издано более 70 нормативных правовых актов. Совершенно очевидно, что за непродолжительный период их практического применения обнаружилось значительное количество правовых пробелов и коллизий. Кроме того, привлечение инвестиций в лесной комплекс страны зависит не только от состояния и перспектив развития отрасли; на этот процесс оказыва-

¹ Финансы, экономика, безопасность. 2008. № 8 (48), 9 (49).

ют существенное влияние не урегулированные на настоящий момент вопросы обеспечения законности и правопорядка при осуществлении лесохозяйственной и лесопромышленной деятельности.

Важнейшим представляется тот факт, что Российское государство, являясь монопольным собственником лесных земель и лесных ресурсов, самостоятельно эти ресурсы не перерабатывает и вследствие этого постоянно вступает во взаимоотношения с частным бизнесом, который осуществляет переработку этих ресурсов и поставляет их потребителю на рынок. В числе таких потребителей выступает зачастую и само государство. При этом Российское государство, желая быть эффективным собственником лесных ресурсов, постоянно пытается так определить "правила игры в лесу", чтобы заставить российский частный бизнес существенно увеличить глубину переработки передаваемых этому бизнесу лесных ресурсов.

Таким образом, указанную выше Стратегию развития лесного комплекса до 2020 года необходимо безотлагательно обеспечить целым комплексом мер, направленных в первую очередь на создание таких правил игры, называемых государственно-частным партнерством, чтобы и частный лесоперерабатывающий бизнес получил от такого партнерства достаточно быстрый и мощный стимул к развитию и, с другой стороны, государство было удовлетворено предполагаемым (во многом мультипликативным по своему воздействию на всю экономику России) эффектом от построения частным бизнесом новых высокотехнологичных мощностей для увеличения глубины переработки лесных ресурсов, обеспечивающих не только импортозамещение практически по всем позициям отраслевой продукции, но и существенное увеличение доли отечественной продукции на важнейших внешних рынках.

Итак, необходимо выделить первоочередные меры, реализация которых назрела и незамедлительно приведет к положительным сдвигам в лесном комплексе страны.

1. Меры по развитию лесной транспортной инфраструктуры

Одним из основных барьеров для развития лесопромышленного комплекса России является проблема недостаточности лесной транспортной инфраструктуры и отсутствие четкой программы ее развития. Некоторые оценки показывают, что вследствие недостаточной развитости лесной транспортной инфраструктуры лесозаготовитель теряет до 70 % от возможного объема доходов.

Вследствие отсутствия достаточного количества лесных дорог круглогодичного действия лесозаготовительная отрасль работает по полному циклу лишь 7—8 месяцев в году и имеет статус сезонного производства. В результате убытков из-за сезонных спадов в объемах лесозаготовки, увеличения затрат на транспорт и дополнительное оборудование производительность снижается в разы. Наиболее остро проблема строительства новых лесных дорог стоит перед малыми и средними частными лесозаготовительными компаниями, преобладающими в лесной отрасли. Им новое строительство не по силам. Сроки окупаемости магистральных лесных дорог достаточно велики и составляют не менее

8—12 лет, особенно если учесть сезонность их использования. В результате резкого сокращения объемов строительства лесных дорог снизились территориальная доступность перспективных лесных массивов и среднее расстояние вывозки древесины. Основная часть лесозаготовок концентрируется в зоне освоенных лесов, вблизи существующих лесовозных магистралей и дорог общего пользования. Ситуация вынуждает лесозаготовителей строить магистральные дороги за свой счет, поэтому, как правило, они сооружаются с минимально допустимыми затратами. Однако в дорожном строительстве есть непреложный закон: чем больше средств вложено на этапе проектирования и строительства автодороги, тем меньше потребуется в будущем затрат на ремонт и содержание.

Таким образом, в настоящий момент в лесной отрасли объективно сложился порочный круг, когда невозможно увеличить объем лесозаготовок и, следовательно, деревопереработки без развития лесной транспортной инфраструктуры, которую в свою очередь невозможно развивать только за счет средств лесопользователей (частного бизнеса) по причине высокой капиталоемкости. Разорвать этот порочный круг возможно лишь одним путем — инвестициями в опорную лесную транспортную инфраструктуру должно заняться государство.

Термин "лесные дороги" закреплён в статье 13 нового Лесного кодекса, однако правовой режим лесных дорог законодательством не создан. Лесными названы все дороги, находящиеся в лесном фонде, без подразделения по целевому назначению, техническому уровню исполнения и пр. Во времена СССР применялись термины "лесовозные дороги" и "дороги лесохозяйственного назначения". Лесовозные автомобильные дороги являлись ведомственными и проектировались по СНиП II-Д.6-62 "Автомобильные дороги промышленных предприятий. Нормы проектирования" с применением ведомственного нормативного документа "Технические условия по проектированию лесозаготовительных предприятий" (Гослескомитет СССР, 21 мая 1964 года, согласован с Госстроем СССР). Лесохозяйственные дороги строились без проекта, представляют собой простейшие грунтовые дороги без какого-либо дорожного покрытия и по своему техническому состоянию не предназначались и не могли быть использованы для вывозки леса.

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 года № 209 "О классификации автомобильных дорог, расположенных на территории Российской Федерации" и СНиП 2.05.02-85 "Автомобильные дороги" в стране принята следующая классификация автомобильных дорог:

- автомобильные дороги общего пользования;
- автомобильные дороги не общего пользования (автодороги, находящиеся во владении или пользовании юридических или физических лиц и используемые ими для обеспечения собственных, технологических или частных нужд).

Перечень автодорог общего пользования утверждается Правительством России. Перечни автодорог не общего пользования, относящихся к собственности Российской Федерации, утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. По этой классификации лесовозные дороги и дороги лесохозяйственного назначения должны быть отнесены к дорогам не

общего пользования. Однако хорошо известно, что лесовозные магистральные дороги примыкают к автомобильным дорогам общего пользования, часто соединяют населенные пункты, в связи с чем по ним осуществляется движение общего транспорта, в том числе автотранспорта населения. Поэтому вопросы проектирования, строительства и содержания этих автодорог должны решаться уполномоченным государственным ведомством (Росавтодором), в том числе и в целях обеспечения безопасности эксплуатации этих дорог населением. Следовательно, правомерна постановка проблемы категоризации лесных дорог и включения таких лесных дорог, как "лесовозные магистральные дороги" соответствующей категории, в сеть автомобильных дорог общего пользования.

Лесовозные дороги подразделяются на следующие виды:

- магистральные — связывают лесной массив с нижним складом в течение всего периода эксплуатации лесосырьевой базы предприятия,
- ветки — ответвления магистральной лесовозной дороги, предназначенные для обслуживания части лесосырьевой базы предприятия в течение нескольких лет,
- усы — временные лесовозные пути со сроком эксплуатации не более года, примыкают к ветке или магистрали и предназначаются для освоения отдельных лесосек.

Магистральные лесовозные дороги, в свою очередь, можно определить в зависимости от годового объема вывозки древесины и типу дорожного покрытия (СНиП 2.05.02-85):

- магистральные лесовозные дороги категории IV-а с грузооборотом 501—1000 тыс. куб. метров в год и интенсивностью движения лесовозного транспорта от 200 до 400 ед./сутки;
- магистральные лесовозные дороги категории IV-б с грузооборотом 151—501 тыс. куб. метров в год и интенсивностью движения лесовозного транспорта от 100 до 200 ед./сутки;
- магистральные лесовозные дороги категории V с грузооборотом до 150 тыс. куб. метров в год и интенсивностью движения лесовозного транспорта от 100 и менее ед./сутки.

Ветки лесовозных дорог относятся к дорогам V категории. Усы лесовозных дорог не категорируются и, как было указано выше, являются временными технологическими дорогами, не имеют явно выраженного грузооборота и интенсивности движения. Строительство усов производится без проекта.

Характерной особенностью лесовозных дорог является тот факт, что они предназначены для движения транспорта, который по общей массе, нагрузке на ось и габаритным размерам относится к тяжелой негабаритной технике (полная масса автопоезда от 30 до 55 т, нагрузка на ось от 10 до 25 т, длина автопоезда до 32 м, габаритный размер по ширине — до 2,9 м). В связи с этим для некоторых марок автопоездов запрещается передвижение по дорогам общего пользования, а за проезд других марок владельцы вынуждены выплачивать крупные суммы штрафов за вред, наносимый такими автопоездами дорожному покрытию и инженерным сооружениям.

В качестве основной нормативной характеристики транспортной инфраструктуры лесного фонда принимается плотность дорог в км на 1 тыс. гектаров лесной площади. Отсутствие транспортной инфраструктуры в лесных регионах создает искусственный дефицит лесосырья для переработки. Увеличение плотности дорог приводит к увеличению процента использования расчетной лесосеки. Для обеспечения полного охвата лесных угодий лесохозяйственными мероприятиями и организации оптимального лесопользования необходимо иметь густоту лесовозной дорожной сети не менее 8 км на 1000 га лесных площадей.

Плотность дорог в лесах России составляет 1,2 км/1000 га, что в 6 раз меньше оптимальной и примерно в 30 раз меньше, чем в европейских странах.

Таблица 1

Плотность дорог в лесах стран мира

Страна	Плотность дорог
Германия	45 км/1000 га
Финляндия	40 км/1000 га
Австрия	36 км/1000 га
Швеция	11 км/1000 га
США	10 км/1000 га
Норвегия	9 км/1000 га
Оптимальная плотность лесовозных дорог	8 км/1000 га
Среднее значение плотности лесовозных дорог по России	1,2 км/1000 га
Республика Карелия (север и северо-запад)	1,2 км/1000 га
Республика Карелия (Пудожский район)	1,5 км/1000 га
Республика Карелия (южные районы)	2,9 км/1000 га
Сибирский федеральный округ (в среднем)	1,1 км/1000 га
Нижнее Приангарье (Красноярский край)	0,35 км/1000 га

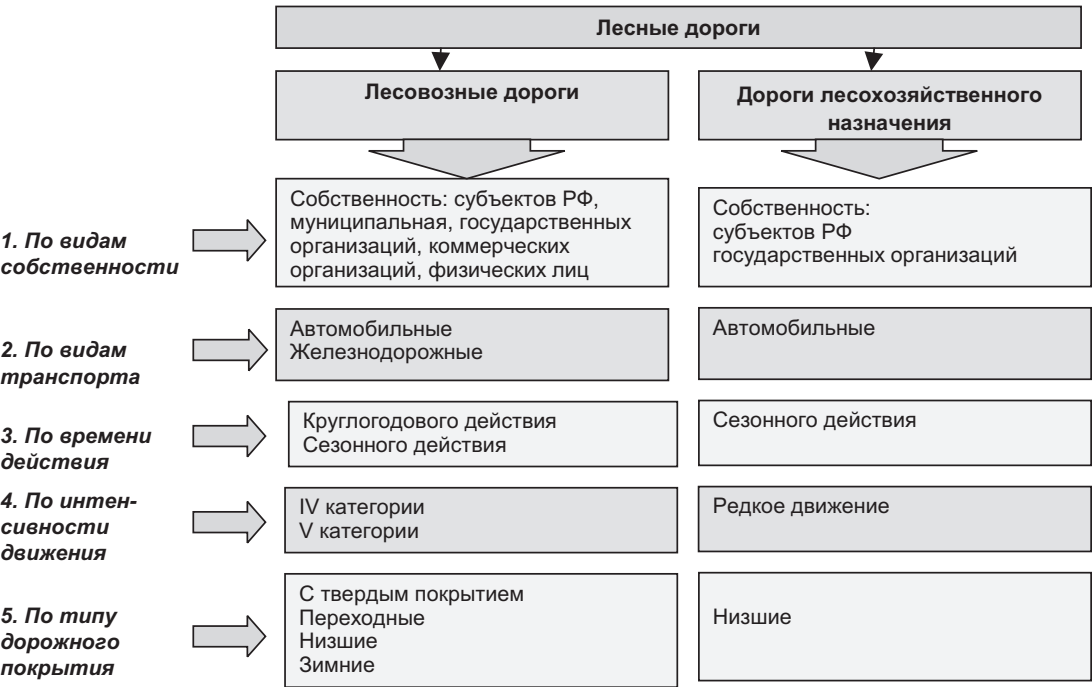
Затраты на строительство 1 километра магистральной лесовозной дороги с покрытием переходного типа в ценах 2007 года составляют от 3,5 до 6 млн. руб. в зависимости от местных условий. Расходы на ремонт и содержание магистральных лесовозных дорог оцениваются в размере 300—700 тыс. руб./км в год. Потребность лесозаготовительной отрасли в новых магистральных лесовозных дорогах оцениваются в 950—1000 км в год (что составит до 6 млрд. руб. в год в ценах 2007 года). По некоторым прогнозам, в связи с намечаемым ростом объемов выпуска продукции глубокой переработки древесины необходимый объем строительства магистральных лесовозных дорог возрастет до 1700—1750 км в год (то есть в ценах 2007 года до 10,5 млрд. рублей в год). Оценка потребности в строительстве новых магистральных лесовозных дорог по федеральным округам и прогноз на 2015 год приведены в таблице.

Таблица 2

Объемы нового строительства магистральных лесовозных дорог

№ п/п	Федеральные округа	Оценка объемов строительства, км/год	
		в 2008 г.	прогноз на 2015 г.
1.	Центральный	70	112
2.	Северо-Западный	300	455
3.	Приволжский	130	247
4.	Уральский	62	212
5.	Сибирский	230	420
6.	Дальневосточный	120	194
	Итого:	912	1640

Предлагается очевидная классификация лесных дорог, призванная составить официальную основу их правового режима.



Магистральные лесовозные дороги категорий IV-а и IV-б необходимо отнести к автодорогам общего пользования соответствующих категорий. Финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию этих дорог производить за счет бюджетных средств с учетом планов развития дорожной сети субъектов Федерации и Стратегии развития лесопромышленного комплекса. Ветки и усы должны строиться и содержаться самими лесопользователями. Независимо от источников финансирования магистральные лесовозные дороги должны проектироваться, строиться и эксплуатироваться (содержаться) по нормативам, согласованным с Росавтодором.

Поскольку действующие нормативы на строительство автомобильных дорог общего пользования не учитывают специфику лесовозного транспорта (тяжелая негабаритная техника, малая интенсивность движения и так далее), необходимо пересмотреть СНиП 2.05.02-85 с целью выделения лесовозных магистральных дорог в отдельную категорию, разработать и утвердить специальные технические нормы, транспортно-эксплуатационные показатели и правила проектирования участков автомобильных дорог общего пользования с учетом движения по ним лесовозных автопоездов общей массой до 55 тонн.

Совершенно очевидно, что в целях реализации указанной выше Стратегии до 2020 года государство должно отдавать приоритет развитию лесных дорог в первую очередь в интересах крупнейших инвестиционных проектов в лесной отрасли, получивших статус приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. Это позволит сосредоточить государственные средства на "направлениях главных ударов" при очевидном одновременном усилении мультипликативного эффекта от этих "главных ударов".

2. Предложение о введении исключительных тарифов на перевозку лесосырьевых грузов железнодорожным транспортом из регионов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в адрес отечественных производителей изделий глубокой переработки древесины

Постановлением Правительства России от 6 февраля 2007 года № 75 предусмотрено поэтапное повышение экспортных таможенных пошлин на необработанную древесину. Начиная с 1 января 2009 года экспортные пошлины приобретут защитный характер, и экспорт круглой древесины станет нерентабельным.

В настоящее время из регионов Сибири и Дальнего Востока ежегодно экспортируется порядка 23 млн. куб. метров круглого леса. Предполагалось, что должно произойти перераспределение потоков нереализуемой на экспорт древесины и продукции ее переработки на внутреннее потребление. Однако в целом ряде лесных регионов Сибири и Дальнего Востока, где лесозаготовки ведутся в значительном объеме, на данный момент отсутствуют перерабатывающие мощности. Их создание потребует значительного времени; осуществить это до 1 января 2009 года не представляется возможным. Если ничего не предпринять, произойдет затоваривание этих регионов круглым лесом (пиловочником и балансами). При этом если более дорогостоящее пиловочное сырье еще

может быть реализовано на внутреннем рынке при определенных условиях, то балансовая древесина за отсутствием перерабатывающих мощностей сбыта не найдет. Но перераспределение потоков круглой древесины на внутреннее потребление практически невозможно из-за высоких железнодорожных тарифов. Уже в настоящее время в составе себестоимости необработанной древесины доля железнодорожного тарифа в среднем составляет 35—37 %, а в себестоимости балансов — 62—65 %, и при перевозках на расстояния значительно меньшие, чем доставка такой древесины в европейскую часть страны.

По данным ВНИИ железнодорожного транспорта, более 65 % лесных грузов перевозится на расстояние от 150 до 1,15 тыс. километров. А в большинстве регионов Сибири и Дальнего Востока перевозки осуществляются на существенно большие расстояния, особенно при экспорте.

Размер тарифа при перевозке круглого леса в полувагонах на расстояние 900—1150 километров по Восточно-Сибирской и Дальневосточной железным дорогам составляет 30—35 долларов на 1 куб. метр. Таким образом, в результате фактического прекращения экспорта необработанной древесины с 1 января 2009 года ОАО "РЖД" недополучит выручки порядка 750 млн. долларов. Имеющиеся перерабатывающие мощности в этих регионах загружены на 100 %, поэтому выпадающая выручка ОАО "РЖД" вряд ли будет компенсирована за счет дополнительных внутрирегиональных перевозок древесины.

В то же время наиболее крупные деревоперерабатывающие предприятия сосредоточены в европейской части России и в настоящее время испытывают дефицит в лесосырье. Об этом на заседании Совета по развитию лесопромышленного комплекса 12 марта говорили многие руководители соответствующих субъектов Федерации (Республики Карелия, Костромской области). Например, мощности по производству пиломатериалов в европейской части России произвели 13 млн. куб. метров пиломатериалов в 2007 году, но при этом были загружены на 80—85 % ввиду дефицита качественного пиловочника. Нетрудно подсчитать, что если эти мощности загрузить на 100 %, да еще и качественным пиловочником, то в самые кратчайшие сроки можно нарастить производство высококачественных пиломатериалов в этом регионе до 15—15,5 млн. куб. метров в год, то есть на 2—2,5 млн. куб. метров без каких-либо существенных инвестиций. Соответственно повысится производительность труда, снизится себестоимость производства и так далее. Для этого надо привезти в европейскую часть России около 5 млн. куб. метров круглого леса из восточных регионов страны.

Кроме того, дефицит леса в этой части страны будет отрицательно влиять и на возможность реализации новых инвестиционных проектов как в сфере модернизации существующих мощностей по лесопереработке, так и проектов "GreenField". Парирование этого риска потребует не менее 5 млн. куб. метров качественного лесосырья.

Таким образом, объем поставок только высококачественного пиловочного сырья в европейскую часть страны может составить не менее 10 млн. куб. метров в год. Но, как уже говорилось, доставка лесосырья в европейскую часть

страны из восточных регионов нерентабельна, поскольку размер железнодорожного тарифа составит порядка 80—85 долларов на куб. метр.

Предлагаемое решение проблемы

Необходимо установить исключительный тариф в виде понижающего коэффициента 0,4 на перевозку лесосырья для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов на расстояния, превышающие 1,1 тыс. км. Именно такой коэффициент позволит снизить упомянутые выше затраты на перевозку лесосырья в европейскую часть страны с 80—85 долларов на куб. метр до среднего уровня затрат на доставку этого же груза до "ближайшего пограничного перехода" в размере 30—35 долларов на куб. метр. Предлагаемое решение получило единогласное одобрение 11 марта 2008 года на заседании Рабочей группы по нормативно-правовому и таможенно-тарифному регулированию при Совете по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве России.

Следует отметить, что в нашей стране существует практика установления исключительных тарифов на перевозки отдельных видов сырья. Например, Федеральной службой по тарифам (приказ от 4 декабря 2007 года № 411-т/7 "Об установлении исключительных тарифов на перевозки грузов железнодорожным транспортом на 2008 год") установлен на 2008 год исключительный тариф в виде понижающего "коэффициента 0,5 за расстояние перевозки, превышающее 1,1 тыс. километров, к действующим тарифам раздела 2 Прейскуранта № 10-01 на перевозки зерна и продукции мукомольно-крупяной промышленности в прямом железнодорожном сообщении, в прямом смешанном сообщении, в непрямом смешанном сообщении со станций (на станции) Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в вагонах общего парка, собственных (арендованных) вагонах и на возврат вагонов в порожнем состоянии при осуществлении таких перевозок".

Существующие основания для введения понижающих коэффициентов для зерновой продукции такие же, как и необходимые для лесной отрасли, — потребление и переработка зерна сосредоточены в основном в европейской части страны. Лесную отрасль устраивает аналогичная формулировка (с коэффициентом 0,4). Всего в упомянутом приказе Федеральной службы по тарифам содержится более 40 видов понижающих коэффициентов к различным группам грузов — от овец и автомобилей до нефти сырой, углей различных марок и металлов.

Таким образом, предлагаемая мера имеет отработанный на практике механизм реализации в аналогичных ситуационных и географических условиях и не требует чрезмерных административных усилий.

Предлагаемое решение проблемы имеет значительный мультипликативный эффект:

- парируется практически основное обоснование безответственных, на наш взгляд, требований о необходимости введения отсрочек в установлении заградительных пошлин на экспорт лесосырья;
- стимулируется внутренний рынок лесосырья за счет переориентации лесосырьевых потоков на внутреннее потребление и переработку, соответствующе-

го роста производства и снижения себестоимости продукции лесопереработки на предприятиях европейской части страны;

- появляется возможность реализации инвестиционных проектов в малолесных регионах, в том числе расположенных по пути перевозок лесных грузов.

Конечно, в отношении предлагаемого тарифного решения потребуются провести значительный комплекс расчетных и согласительных мероприятий. Однако еще раз напомним: практика таких решений есть.

Примерный расчет компенсации выпадающей выручки ОАО "РЖД" при введении исключительного тарифа с понижающим коэффициентом 0,4 приведен ниже. При условии ежегодной поставки 10 млн. куб. метров круглого леса из Сибири ОАО "РЖД" недополучит 500 млн. долларов, если будет действовать предлагаемый исключительный тариф с понижающим коэффициентом 0,4. Выручка ОАО "РЖД" составит 350 млн. долларов, но в то же время потери ОАО "РЖД" от прекращения с 2009 года перевозок на экспорт круглого леса только по Сибири и Дальнему Востоку составят около 750 млн. долларов. Кроме того, произведенные из этого лесосырья в европейской части России продукты лесопереработки будут экспортироваться не только в Европу, но и "обратным железнодорожным ходом" — в Китай, Японию и другие государства Юго-Восточной Азии. Поэтому, по нашим оценкам, за счет обратной транспортировки только 50 % произведенных из восточного сырья пиломатериалов (то есть 2,5 млн. куб. метров) выручка ОАО "РЖД" составит не менее 200 млн. долларов.

Итак, потери РЖД от введения исключительного тарифа на перевозку лесных грузов на расстояние свыше 1,1 тыс. км — только 200 млн. долларов. Наш пример касается только недозагруженных мощностей в европейской части России по производству пиломатериалов. Аналогичные выкладки можно сделать и в отношении других лесоперерабатывающих производств.

Альтернатива для ОАО "РЖД", если железнодорожный тариф оставить прежним, — потеря 750 млн. долларов в год.

3. Предложение о введении исключительных тарифов на перевозку пиломатериалов и продукции глубокой переработки древесины железнодорожным транспортом из регионов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов целевым назначением на экспорт в Японию, Китай и страны ЕС

Считаем, что введение исключительных железнодорожных тарифов существенным образом стимулирует ускоренное создание новых производств по глубокой переработке древесины в лесных регионах Сибири и Дальнего Востока и, кроме того, позволит ускорить достижение одной из наиболее важных целей Стратегии развития лесного комплекса страны на период до 2020 года, а именно — увеличение доли лесобумажной продукции Российской Федерации на экспортных рынках. В данном случае введение исключительных железнодорожных тарифов осуществляется по аналогии с положением, изложенным выше (см. пункт 2 настоящей статьи). Необходимо во взаимодействии с Федеральной службой по тарифам произвести детальную разработку системы понижаю-

щих коэффициентов в зависимости от вида продукции глубокой переработки древесины и географического рынка, на который она экспортируется.

4. Повышение ставок ввозных пошлин на полиграфическую продукцию на русском языке и языках народов России до уровня ставок ввозных пошлин на мелованную бумагу

По данным Межрегиональной ассоциации полиграфистов, более 60 % высококачественной полиграфической продукции, потребляемой российским рынком, печатается в зарубежных типографиях, причем не обязательно в странах дальнего зарубежья. Например, в 2008 году только поставки из Италии тиража журнала "За рулем" составляют ежемесячно (по данным самого журнала) приблизительно 400 тонн.

По официальным данным, в 2006 году в Россию было ввезено полиграфической продукции, отпечатанной на мелованной бумаге и картоне, на сумму более 1 млрд. долларов. Такая ситуация серьезно влияет на развитие отечественной полиграфической промышленности и замедляет темпы роста спроса на мелованную бумагу и картон на внутреннем рынке; соответственно снижается инвестиционная привлекательность проектов по созданию новых производств мелованной бумаги и картона.

Введение ввозной таможенной пошлины (при ставке 15 %) на указанную полиграфическую продукцию, по оценкам экспертов, позволит вернуть в Россию более 30 % размещенных за рубежом постоянных заказов на эту продукцию и даст серьезный стимул развитию отечественных полиграфических мощностей. Ожидаемые ежегодные поступления в бюджет от таможенных платежей составят не менее 60—70 млн. долларов, а от различных налогов — приблизительно 70 млн. долларов.

5. Предложения о внесении изменений и дополнений в порядок проведения карантинной фитосанитарной сертификации лесных грузов

В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 2000 года № 99-ФЗ "О карантине растений" и приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 14 марта 2007 года № 163 "Об организации работ по выдаче фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов" на каждую партию лесных грузов по заявке грузоотправителя оформляется фитосанитарный сертификат и(или) карантинный сертификат, необходимый в соответствии со статьей 66 Таможенного кодекса России для таможенного оформления грузов. В соответствии с этим приказом Минсельхоза России решение о выдаче сертификата принимается в течение 30 дней со дня поступления заявки. После выдачи сертификата производится таможенное оформление груза. Срок оформления таможенной декларации согласно статье 152 Таможенного кодекса Российской Федерации составляет 3 суток.

Таким образом, поскольку фактически фитосанитарному досмотру подвергаются отгруженные и готовые к отправке вагоны, простой загруженного вагона может составлять 33 дня при установленном филиалами ОАО "РЖД" нормативном сроке простоя 1—2 суток. По информации крупнейших грузоотправителей лесных грузов, на практике простой загруженного вагона составляет до 12 дней. Это приводит к значительному снижению грузооборота лесных грузов в результате простоя железнодорожного состава, существенным потерям для грузоотправителя. Простой вагона с погруженной лесопродукцией свыше нормативного срока обходится в 4,8 тыс. рублей в сутки.

Согласно статье 4 Федерального закона от 15 июля 2000 года № 99-ФЗ фитосанитарному контролю подлежит подкарантинный груз, а не подкарантинный объект (то есть транспортное средство). Поэтому предлагаем следующее решение рассматриваемой проблемы:

- внести изменения в приказ Минсельхоза России от 14 марта 2007 года № 163, а именно:

- уменьшить срок выдачи либо отказа в выдаче фитосанитарного и карантинного сертификатов (с момента подачи заявления) с 3 дней до 1 дня (часть III статьи 18);

- увеличить срок действия фитосанитарного и карантинного сертификата (с момента выдачи) с 14 до 30 дней (часть I статьи 6);

- разработать и утвердить Методические рекомендации Минсельхоза России по применению положений приказа от 14 марта 2007 года № 163 для территориальных органов Россельхознадзора относительно проведения фитосанитарного контроля лесных грузов. Досматриваться должен не отгруженный вагон, а партия однородной продукции, складированная в одном месте (железнодорожный тупик, склад грузоотправителя) и не погруженная в транспортное средство;

- дополнить статью 99 Устава железнодорожного транспорта России, утвержденного Федеральным законом от 10 января 2003 года № 18, следующими словами: "Технический срок оборачиваемости вагонов увеличивается до окончания осуществления фитосанитарного и других видов государственного контроля ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации или вывоза их с территории, если товары подлежат такому контролю в соответствии с федеральными законами и иными правовыми актами, при этом грузоотправитель оплачивает плату за пользование вагоном".

6. О мерах по развитию внутреннего рынка продуктов глубокой механической переработки древесины и деревянного домостроения

Речь пойдет о внутреннем рынке продуктов механической переработки древесины, к которым можно отнести панели ДСП, MDF, OSB, ДВП, фанеру, пиломатериалы, деревянные конструкционные элементы домостроения, клееный брус, плинтуса, оконные рамы, наличники, облицовочную доску, строи-

тельные балки, большепролетные клееные деревянные конструкции и так далее. Внутророссийский рынок указанных изделий в отличие от аналогичных рынков в развитых странах Европы, Японии, США и др. очень слабо структурирован и так же слабо организован. На указанных рынках определяющим фактором спроса на изделия глубокой механической переработки древесины является деревянное домостроение. Количество построенных домов является фактически рыночным индикатором состояния отрасли. Консалтинговые фирмы по выходящим статистическим данным о строительстве деревянных домов оценивают состояние и тренды развития не только всей мировой лесоперерабатывающей промышленности, но и других отраслей экономики и даже валютные тренды.

Далее. Всем специалистам хорошо известно, какое огромное положительное влияние на рост суммарного дохода с "окрестной" расчетной лесосеки дает завод по производству плит OSB, применяемых в современном панельно-каркасном домостроении. В то же время при рассмотрении инвестиционных проектов строительства заводов по производству OSB на территории России камнем преткновения традиционно является необходимость строить завод мощностью не менее 500 тыс. куб. метров в год (вследствие сильного влияния "эффекта размерности" на себестоимость плиты OSB) и в то же время отсутствие сколь-нибудь значимого внутророссийского рынка потребления этих плит. И почти всегда отсутствие внутреннего рынка плит OSB объясняется тем, что жители России не привыкли к проживанию в "непрочных" каркасно-панельных домах, построенных с применением этих плит. В результате реализуемых в настоящее время проектов по строительству плит OSB по всей России "кот наплакал".

По данным Ассоциации деревянного домостроения, для строительства 1 млн. кв. метров жилья из древесины требуется около 300 тыс. кв. метров качественных пиломатериалов, 350 тыс. куб. метров плит OSB и 600 тыс. куб. метров утеплителя. В планах российского Правительства в рамках приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" — увеличить объем ввода жилья к 2010 году до 80 млн. кв. метров. Если хотя бы 10 % этого жилья было "деревянным" каркасно-панельного типа, то рынок востребовал бы от лесопереработчиков более 2,8 млн. куб. метров только плит OSB — это пять современных заводов! А ведь для постройки современного деревянного дома нужны еще стойки, балки, облицовочные доски, подоконники, полки и столешницы и так далее. В результате мы получаем гигантский мультипликативный стимул для развития целого пула мощностей по глубокой переработке древесины.

Всем известно, что масштабное строительство жилья может проводиться лишь на условиях классического государственно-частного партнерства, когда на плечи государства в обязательном порядке ложится его одна из важнейших изначальных функций — создание и развитие инфраструктуры (в нашем случае — инфраструктуры городов, поселков (дороги, общественные здания, электрические и иные коммунальные сетевые объекты и тому подобное). Требуется срочно разработать технические регламенты и стандартизировать параметры

изделий глубокой переработки древесины, применяемых в деревянном домостроении как при строительстве жилых, так и общественных зданий (например, "присутственных мест") и сооружений (например, небольших городских мостов). Здесь заслуживает внимания пример Японии. У нас тоже должны быть свои таруки, мабасира, кудабасира, хиракаку и т.п., клееные и из цельной древесины, а дома должны собираться, как конструктор LEGO, и необязательно быть каркасно-панельного типа, и необязательно панели должны быть из плиты OSB. Здесь как раз сыграют свою роль рыночные предпочтения наших граждан.

Задача государства — принять такой пакет законодательных мер, которые позволили бы в первую очередь обеспечить гарантии безопасности эксплуатации производимых деревянных домов (технические регламенты и условия на деревянные конструкции) и применяемых деревянных конструкций, стимулировать развитие деревянного домостроения путем государственного заказа на типовые жилые и общественные, в том числе многоэтажные, как в Скандинавии, деревянные дома или даже целые комплектные поселки, включающие общественные здания и постройки с применением большепролетных клееных деревянных конструкций.

Считаем необходимым дополнить перечень первоочередных мер по реализации Стратегии развития лесопромышленного комплекса еще одной важнейшей, на наш взгляд, мерой, — создание и развитие отечественной индустрии деревянного домостроения на основе развития внутреннего рынка продуктов глубокой механической переработки древесины. В качестве законодательной меры, которая обеспечит реализацию указанной цели Стратегии, следует разработать и принять пакет федеральных законов, в частности:

- "О мерах по стимулированию индустрии деревянного домостроения и внутреннего рынка изделий глубокой механической переработки древесины";
- "Об условиях государственно-частного партнерства при строительстве комплексных поселков и микрорайонов с применением деревянных домов различного типа".

7. Стимулирование производства биотоплива из древесины

В числе основных целей Стратегии должна фигурировать также Реформа муниципальной энергетики в лесодостаточных регионах путем реконструкции и перевода объектов коммунальной энергетики, работающих на ископаемом топливе (угле, сланце, торфе, дизельном топливе и мазуте), на биотопливо, получаемое из местных отходов лесопользования и лесопереработки. По подсчетам специалистов МПР России, суммарная мощность таких объектов составляет 18 724 МВт по теплу. Постепенную реконструкцию таких объектов можно провести в течение 5 лет.

Реализация этих целей позволит достичь следующих результатов:

- снижение себестоимости тепловой и электрической энергии и тем самым экономия муниципальных бюджетных средств, а также колоссальных средств, направляемых государством на "северный завоз" нефтяных и угольных видов топлива в лесоизбыточные регионы;

- направление высвобождающихся бюджетных средств на модернизацию систем производства и передачи тепловой и электрической энергии;
- улучшение экологической обстановки в российских лесах и повышение доходности в расчете на 1 куб. метр расчетной лесосеки за счет сбора порубочных остатков.

Законодательной основой для достижения указанной цели может послужить разработка проекта федерального закона "О реформе муниципальной энергетики в лесодостаточных регионах Российской Федерации (по списку) путем перевода объектов коммунальной энергетики на биотопливо".

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП В РОССИИ

- В. Лихачев, М. Азанов.** Практический анализ современных механизмов
государственно-частного партнерства в зарубежных странах,
или Как реализовать ГЧП в России 7
- В. Лихачев, В. Илларионов, М. Лебедева.** Российские механизмы
государственно-частного партнерства. 49

ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП В РОССИИ

- М. Азанов, Р. Булатов, Ф. Валиев.** Модели государственно-частного
партнерства для инвестиционных проектов независимых (малых)
нефтяных компаний Республики Татарстан. 61
- М. Азанов.** О современных проблемах республик Северного Кавказа
и способах ликвидации безработицы как социальной базы терроризма 77
- М. Азанов.** Исламский капитал, государственно-частное партнерство
и инвестиции в экономику России 93
- О. Овсянников, Е. Меркулова.** Инновационная модель государственно-частного
партнерства как форма управления федеральным имуществом аэропортов
гражданской авиации. 100
- М. Азанов.** О первоочередных мерах по развитию государственно-частного
партнерства в лесном комплексе Российской Федерации в связи с разработкой
и принятием Стратегии развития лесного комплекса до 2020 года 114

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ,
или
КАК РЕАЛИЗОВАТЬ ГЧП В РОССИИ

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Редактор *И.Н. Сосна*

Корректоры *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич, И.В. Шумская*

Компьютерная верстка и дизайн *В.А. Тимофеева*

Подписано в печать 17.02.09.
Формат издания 60х84 1/8. Усл.печ.л. 14,88.
Тираж 200 экз. Заказ №

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации