

Безденежных Владимир Игоревич

аспирант кафедры финансового менеджмента
Московского городского университета управления
Правительства Москвы

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

Bezdenzhnykh Vladimir Igorevich

PhD student,
Financial Management Department,
Moscow Metropolitan Governance University

**THE ISSUES OF
INSTITUTIONAL ENVIRONMENT
DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN MOSCOW**

Аннотация:

В статье рассматривается состояние институциональной среды государственно-частного партнерства (ГЧП) в городе Москве. В частности, анализируется региональная нормативно-правовая база, выявляются основные проблемы и базовые направления развития институциональной среды. На основе обобщения опыта реализации проектов ГЧП предложена классификация моделей ГЧП в городе Москве.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство (ГЧП), институциональная среда, г. Москва, региональный закон о ГЧП, модели ГЧП в Москве.

Summary:

The article describes the state of institutional environment of public-private partnership in Moscow. In particular, the author analyzes the regional legal and regulatory framework, identifies the main challenges and basic directions of the institutional environment development. Based on the implementation of some public-private partnership projects the paper suggests a classification of public-private partnership models in Moscow.

Keywords:

public-private partnership (PPP), institutional environment, Moscow, regional public-private partnership law, models of public-private partnership in Moscow.

В условиях структурных преобразований экономики актуальным для Москвы является вопрос внедрения инновационных путей развития городского хозяйства. Все большее значение приобретает необходимость сбалансированного согласования интересов общества, городской власти и частного сектора. Основным инструментом подобного согласования в мировой практике стал институт государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Разработанные в настоящее время типовые модели и формы ГЧП позволяют решить эту задачу максимально эффективно. Однако с ростом сложности реализуемых проектов ГЧП, увеличением количества участников и комбинированием различных форм взаимодействия власти и бизнеса становятся важными актуализация и развитие институциональной среды существования ГЧП.

Под институциональной средой понимается совокупность основополагающих условий, правил, форм, определяющих поведение экономических субъектов [1, с. 1909]. Институциональная среда ГЧП представляет собой совокупность юридических, социальных, политических, фундаментально-теоретических и иных условий, в которых реализуется проект ГЧП.

Степень развития региональной институциональной среды в сфере ГЧП оценивают как совокупность следующих факторов:

- 1) наличие регионального закона о ГЧП;
- 2) разработка плана развития ГЧП в регионе;
- 3) наличие специального органа ГЧП или функционального подразделения в составе органов исполнительной власти;
- 4) уровень подготовки должностных лиц в области ГЧП;
- 5) разработка мероприятий инвестиционной политики в регионе [2, с. 6–7].

Кроме того, к факторам развитой институциональной среды относят понимание ГЧП на уровне регионов и закрепление допустимых форм партнерства [3, с. 28].

В г. Москве на данный момент отсутствуют региональный закон о ГЧП, закрепленный подход к определению этого понятия, классификация допустимых форм и моделей, вместо этого существует собственный правовой акт о концессиях – постановление Правительства Москвы от 04.08.2009 № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы». Отсутствует также комплексный закон об инвестиционной деятельности, уточняющий и дополняющий положения федеральных законов от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Г.И. Скареев указывает, что базового закона об инвестиционной деятельности на территории г. Москвы до настоящего времени не принято, вместо этого приняты 18 распорядительных

подзаконных актов Правительства Москвы в этой области. Однако даже их совокупность нельзя назвать правовой базой инвестиционной деятельности города [4, с. 44].

В настоящее время разработан проект закона г. Москвы «Об инвестиционной политике города Москвы и государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности». По состоянию на сентябрь 2015 г. законопроект находится на рассмотрении в Мосгордуме.

Преамбулой к этому документу установлено, что он определяет принципы инвестиционной политики города Москвы, а также финансово-экономические и правовые основы государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории города Москвы, формы, условия и порядок ее предоставления.

Однако указанный законопроект направлен в основном на создание производств, отвечающих за выпуск продукции в рамках импортозамещения и модернизации действующих производств, и не распространяется на отношения, связанные с реализацией инвестиционных проектов в сфере жилищного строительства, строительства гостиниц, административно-деловых центров [5].

Фактически из фокуса закона выпадает самая широкая прослойка существующего инвестиционного объема Москвы. Напрямую в указанном законопроекте не оговариваются также отношения, связанные с инвестициями в дорожно-транспортную инфраструктуру, инженеррию и ЖКХ – области, традиционно привлекательные для проектов ГЧП.

Говоря о региональном органе ГЧП, следует отметить, что ранее, в соответствии с распоряжением заместителя мэра Москвы № 67-РЗМ от 16.10.2008 «Об Экспертно-консультационном совете по развитию механизмов частно-государственного партнерства в городе Москве», в Москве функционировал подобный совет.

Согласно этому документу, основными задачами совета являлись:

- подготовка предложений по определению приоритетных направлений городской политики в сфере частно-государственного партнерства;
- рассмотрение вопросов, подготовка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательной, иной нормативной правовой базы Российской Федерации и города Москвы в сфере частно-государственного партнерства и предпринимательства;
- содействие распространению в городе Москве передового зарубежного и отечественного опыта в сфере частно-государственного партнерства и др.

Позднее, в соответствии с распоряжением заместителя мэра Москвы № 82-РЗМ от 21.12.2010 «О признании утратившим силу распоряжения первого заместителя мэра Москвы в Правительстве Москвы от 16.10.2008 № 67-РЗМ», указанный экспертно-консультационный совет официально прекратил свое существование. Это привело к замедлению темпов развития и внедрения ГЧП в практику городского управления, негативно сказалось на состоянии институциональной среды ГЧП в Москве.

План развития ГЧП в столице закреплён постановлением Правительства Москвы от 24.06.2008 № 567-ПП «О Планах действий по развитию частно-государственного партнерства в городе Москве на 2008–2011 годы». План состоит из четырех разделов и предусматривает более 60 мероприятий по развитию ГЧП.

По состоянию на август 2015 г. документ остается формально действующим, но информация о ходе его выполнения до настоящего времени не обобщена, не освещена и не доступна для исследователей.

Итого из четырех основополагающих факторов, определяющих состояние институциональной среды ГЧП, а именно наличие:

- проработанной и прозрачной нормативно-правовой базы;
- регионального органа ГЧП;
- плана развития и внедрения ГЧП;
- квалифицированных специалистов в области ГЧП – из фокуса городских властей выпали первые две важнейшие составляющие, а третья находится в неактуальном состоянии.

Важным направлением становления теоретической основы ГЧП в Москве является классификация существующих моделей, так как ни в одном программном документе эта работа до настоящего времени не проведена.

Обобщая существующую практику применения ГЧП в Москве, представляется логичным разделить наличествующие модели на три базовые категории (рисунок 1):

- *кооперационные*, включающие совместные предприятия;
- *территориальные*, включающие особые экономические зоны;
- *договорные*, включающие аренду, контракты жизненного цикла, инвестиционные договоры и концессии.



Рисунок 1 – Предлагаемая классификация моделей ГЧП в г. Москве

Примером кооперационной модели ГЧП, реализуемой в настоящий момент в Москве, можно считать действующее с 2011 г. акционерное общество «Московская кольцевая железная дорога» (ОАО «МКЖД») – совместное предприятие Правительства Москвы и ОАО «РЖД», созданное с целью реализации проекта по реконструкции Малого кольца Московской железной дороги, с 50-процентной долей города Москвы и 50-процентной долей ОАО «РЖД».

В соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 12.04.2011 № 285-РП «Об открытом акционерном обществе «Московская кольцевая железная дорога» город участвует в деятельности указанного акционерного общества.

ОАО «МКЖД» создано с целью реконструкции Малого кольца Московской железной дороги (далее – МК МЖД), а также проектирования и строительства транспортно-пересадочных узлов (далее – ТПУ). В рамках указанного проекта предполагается организация скоростного железнодорожного движения по МК МЖД, а также строительство более 30 ТПУ, включающих в себя коммерческие и административные площади, перехватывающие парковки, связь с метрополитеном, остановками общественного транспорта и т. д.

Примером территориальной модели ГЧП в Москве можно назвать «Технополис Москва» – специальную территорию на базе бывшего завода «АЗЛК», созданную с целью поддержки и развития инновационного производства. На территории «Технополиса» Правительством Москвы создается инновационная инфраструктура для привлечения резидентов и развития таких областей, как высокотехнологичное медицинское производство, нанотехнологии, микроэлектроника и пр.

Для резидентов «Технополиса» действуют следующие льготы от Правительства Москвы:

- понижение ставки налога на имущество (0 %) и налога на прибыль (15,5 % вместо 20 %);
- участие в программе субсидирования возмещения части затрат на уплату процентов по заемным средствам;
- участие в других городских программах льгот и субсидий.

Примерами договорных форм ГЧП, реализуемых в Москве, можно считать следующие проекты:

- концессионное соглашение на строительство северного дублера Кутузовского проспекта (концессия);
- контракт жизненного цикла, заключенный в 2014 г., на поставку 832 вагонов для метрополитена в 2014–2017 гг. и сервисное обслуживание поставляемого подвижного состава в течение 30 лет (КЖЦ);
- проект «Доктор рядом», предполагающий льготную аренду для частных медицинских учреждений на принадлежащих городу первых этажах жилой недвижимости (ставка – 1 руб. за 1 м²). Терапевты таких клиник взамен будут осуществлять бесплатный прием граждан по полисам ОМС (аренда).

Рассматривая ГЧП как инструмент привлечения частных инвестиций в сферу капитального строительства общественно важных объектов, наряду с несовершенством нормативно-правовой базы и отсутствием единого теоретико-методологического подхода к ГЧП признаем также существенной проблемой в развитии институциональной среды административные барьеры. Это выражается в излишней бюрократизации процесса, необходимости получения многочисленных согласований и документов, затягивающих сроки реализации проекта.

По результатам исследования «Ведение бизнеса в России», проводившегося в 2012–2013 гг. Всемирным банком, Москва заняла последнее место в рейтинге из 30 исследуемых городов РФ в категории «Получение разрешения на строительство» [6, р. 20]. По предварительным данным аналогичного исследования за 2015 г., ситуация в этой сфере значительно улучшилась, однако все еще далека от положения дел в городах-лидерах (таблица 1).

Таблица 1 – Динамика показателей городов в рейтинге «Получение разрешения на строительство» Всемирного банка

Индикатор	Москва		Санкт-Петербург		Нью-Йорк	Гонконг
	2012	2015	2012	2015	2015	2015
Количество процедур (ед.)	47	21	18	17	15	5
Срок в днях	392	239	361	237	89	66

В период 2012–2015 гг. Правительству Москвы удалось сократить срок выдачи разрешений путем уменьшения количества согласующих органов, перевода части государственных услуг в электронный вид и некоторых других мер. Тем не менее указанный процесс в г. Москве остается достаточно сложным и продолжительным для инвесторов.

Административные барьеры целесообразно разделить на две базовые категории:

1 Формальные административные барьеры – отражают нормативно закрепленные количество и сроки осуществления формализованных процедур при оказании государственных услуг или осуществлении государственной функции. Например: количество необходимых документов для получения услуги, сроки их оформления, количество необходимых согласований.

Особенностью формальных барьеров является их нормативно-правовое закрепление, то есть отражение в официальных документах, регламентах и правилах оказания услуг.

Минимизация влияния формальных административных барьеров заключается в оптимизации осуществления государственных функций и оказании государственных услуг: оптимизации регламентов оказания услуг, сокращении избыточной бюрократизации и требуемой документации и т. д.

2 Скрытые административные барьеры – выражаются в злоупотреблении служебными полномочиями, действиях или бездействиях должностных лиц, явно или скрыто препятствующих ведению предпринимательской деятельности, затягивающих сроки реализации проектов.

Скрытые административные барьеры обычно существуют во взаимоотношениях территориальных органов исполнительной власти с юридическими лицами в сфере потребительского рынка и услуг, застройщиками, подрядчиками и т. д.

Скрытые барьеры часто лежат в сфере неформальных отношений между предпринимателями и должностными лицами, возникающих по причине наличия пробелов в законодательстве, несовершенства правоприменительной практики, отсутствия четкого регламентирования отдельных видов деятельности и т. д. В связи с этим количественная оценка скрытых барьеров затруднена, оценить масштабы проблемы достаточно трудно.

Механизмом минимизации негативных последствий скрытых административных барьеров может служить внедрение современных кадровых технологий во время прохождения гражданской службы: ротация гражданских служащих, развитие институтов профессиональной этики государственных служащих, расширение списка услуг, оказываемых в электронном виде, с целью недопущения личного взаимодействия субъектов и т. д.

Устранение негативного влияния административных барьеров позволит повысить уровень инвестиционной привлекательности Москвы, в том числе привлекательность проектов ГЧП, будет способствовать росту позиций города в авторитетном международном рейтинге Всемирного банка Doing Business Report.

Подводя итоги, можно сказать, что в Москве до настоящего времени не обобщен опыт применения ГЧП, отсутствуют понимание этого инструмента и классификация допустимых моделей.

Основными негативными факторами, влияющими на развитие институциональной среды ГЧП в столице, являются: отсутствие проработанной нормативно-правовой базы, обобщенной информации об итогах реализации ранее принятого плана развития ГЧП и роспуск экспертно-консультационного совета по вопросам ГЧП.

Кроме того, существенное влияние на институциональную среду развития ГЧП оказывают административные барьеры, которые предложено разделить на две категории: формальные и скрытые. Первые связаны с несовершенством регламентов оказания услуг, вторые – со злоупотреблением полномочиями должностных лиц, оказывающих государственные услуги.

Устранение негативного влияния этих факторов станет существенным шагом на пути к формированию «единых правил игры» для инвесторов, заинтересованных в проектах ГЧП, и выступит как базис для дальнейшего использования инструментов ГЧП в повседневной практике городского управления.

Ссылки:

1. Кондратов М.В., Гарипов Р.И. Теоретические подходы к понятию «институциональная среда» // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 11–9. С. 1908–1911.
2. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ. Региональный ГЧП-стандарт [Электронный ресурс]. М., 2014. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf> (дата обращения: 29.06.2015).
3. Козлова С.В. Институциональная среда развития государственно-частного партнерства в России // *Экономические науки*. 2009. № 9. С. 27–30.
4. Скарედов Г.И. Некоторые вопросы правового регулирования инвестиционного климата в Москве // *Вестник Российской академии естественных наук*. 2011. № 3. С. 43–45.
5. Об инвестиционной политике города Москвы и государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности [Электронный ресурс] // *Московская городская дума. Проекты нормативных правовых актов*. URL: http://duma.mos.ru/ru/0/regulation_projects/9854 (дата обращения: 10.08.2015).
6. *Doing Business in Russia 2012* [Электронный ресурс] // *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*. P. 20. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB12-Sub-Russia.pdf> (дата обращения: 25.06.2014).

References:

1. Kondratov, MV & Garipov, RI 2013, 'Theoretical approaches to the concept of "institutional environment"', *Basic Research*, no. 11-9, pp. 1908-1911.
2. *Guidelines for the development of the institutional environment in the area of public-private partnership in the Russian regions. Regional PPP standard 2014*, retrieved 29 June 2015, Moscow, <<http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf>>.
3. Kozlova, SV 2009, 'Institutional environment of public-private partnership in Russia', *Economics*, no. 9, pp. 27-30.
4. Skaredov, GI 2011, 'Some questions of legal regulation of the investment climate in Moscow', *Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences*, no. 3, pp. 43-45.
5. 'Investment Policy of Moscow and the state support of investment activity' 2015, *The Moscow City Duma. Projects of normative legal acts*, retrieved 10 August 2015, <http://duma.mos.ru/ru/0/regulation_projects/9854>.
6. 'Doing Business in Russia 2012' 2012, *The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank*, p. 20, retrieved 25 June 2014, <<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB12-Sub-Russia.pdf>>.