

Е. Ю. ДЕНИСОВ

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ПРИ УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА**

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, инвестиции, принципы реализации проектов, регион экономика, эффективность.*

***Аннотация.** Проведено исследование факторов, способствующих и сдерживающих развитие региона на основе государственно-частного партнерства. Определен ряд базовых принципов реализации совместных инвестиционных проектов органов власти и бизнес-структур. Предложена классификация инструментов поддержки проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур.*

Эффективное управление региональной экономикой субъектов РФ имеет критически важное как экономическое, так и социальное значение. От результативного использования специфических рычагов и инструментов экономической политики зависит, с одной стороны, инвестиционная привлекательность территорий, а с другой – качество жизни самого населения.

Одной из первостепенных задач, стоящих в настоящее время перед субъектами РФ, является развитие региональной транспортной, социальной и инженерной инфраструктуры. Анализ статистических данных свидетельствует о необходимости модернизации почти половины таких объектов. По мнению автора, решение этих проблем возможно на основе взаимодействия органов власти и бизнес-структур: в частности, использование государственно-частного партнерства в сфере инфраструктуры за многие годы показало свою эффективность в развитых странах.

Модернизация экономики страны должна базироваться на комплексном использовании различных управленческих механизмов и инструментов.

Одним из основных механизмов такой структурной перестройки является государственно-частное партнерство.

В качестве факторов, способствующих развитию государственно-частного партнерства в РФ, автором предложены:

- возможность реализации интересов государства и частного бизнеса при осуществлении крупных инфраструктурных проектов (преодоление ограниченных возможностей общественного сектора самостоятельно финансировать проекты в области инфраструктуры и социальных услуг, что помогает реализовать проекты, которые иначе невозможно было бы осуществить);

- значительный потенциал и необходимость развития сферы жилищно-коммунального хозяйства на основе концессии (качественное улучшение управления объектами инфраструктуры и предоставления общественных услуг с точки зрения соотношения затрат и отдачи);

- развивающаяся законодательная база в области правового обеспечения взаимодействия органов власти и бизнес-структур;

- гарантии и поддержка государства при реализации проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур;

- возможность использования средств инвестиционного и пенсионного фондов в совместных проектах органов власти и бизнес-структур;

- использование проектного финансирования, что позволяет привлекать в финансирование проектов органов власти и бизнес-структур долгосрочные кредиты.

Наиболее важным фактором является возможность использования средств инвестиционного и пенсионного фондов в проектах органов власти и бизнес-структур. Инвестиционный фонд создан для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства. Создание Инвестиционного фонда подтолкнуло многие регионы и корпорации к серьезной проработке крупных инфраструктурных проектов, которые ранее находились в состоянии идей и концепций.

На второе место среди факторов, способствующих взаимодействию органов власти и бизнес-структур в России, можно отнести возможность реализации интересов государства и частного бизнеса при осуществлении крупных инфраструктурных проектов. В первую очередь это касается проектов дорожного строительства. Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры России требует колоссальных финансовых средств и, что не менее важно, эффективных организационных ресурсов. Привлекая к участию частный бизнес, государство име-

ет возможность более интенсивно развивать транспортную инфраструктуру при меньших бюджетных расходах. В частности, если говорить о дорогах, государство по итогам реализации ГЧП-проекта получит не только новую магистраль, но и 30-летнюю гарантию того, что она будет качественно обслуживаться и эксплуатироваться. Для бизнеса инфраструктурные ГЧП-проекты – это одно из направлений долгосрочного инвестирования с приемлемым уровнем доходности на уровне 15–20 %. При этом риски частного бизнеса существенно снижаются благодаря государственным гарантиям, наличие которых важно участникам любого государственно-частного партнерства, особенно финансовым инвесторам и кредиторам [7].

Важное место среди факторов занимает наличие значительного потенциала и необходимости развития сферы инженерной инфраструктуры на основе концессии [6]. Потребность в развитии объектов инженерной инфраструктуры есть всегда, поэтому в таких проектах спрос на услуги относительно легко прогнозируется. Как пример – система водоснабжения, которая сегодня во многих регионах требует не ремонта, а полной замены. Регионы испытывают дефицит водных ресурсов, что ограничивает строительство новых жилых микрорайонов. Реализуя проекты на основе ГЧП, город решает сразу две важные задачи - получает возможность развития новых микрорайонов и экономит водные ресурсы, так как в новых системах их потери будут минимальны [4]. Данное направление является особенно актуальным, т.к. степень износа объектов коммунальной инфраструктуры в настоящее время по отдельным муниципальным образованиям достигает 60–80 %. Причем темпы нарастания износа составляют 2–3 % в год. Около 30 % основных фондов ЖКХ уже полностью отслужили нормативные сроки. Потери тепла при производстве тепловой энергии в отопительных коммунальных котельных достигают величины более 30 % [8].

Следующий фактор, способствующий взаимодействию органов власти и бизнес-структур при реализации совместных проектов, – использование проектного финансирования. Проектным финансированием принято называть такой способ привлечения долгосрочного капитала для реализации крупных инвестиционных проектов, при котором единственным источником возврата вложенных средств и главным обеспечением кредита служат денежные потоки, генерируемые самим проектом. Следует отметить, что проектное финансирование в чистом виде встречается не часто, однако на практике этот термин применяют более широко и охватывают все случаи кредитования проектов, масштаб которых достаточно велик по сравнению с деятельно-

стью заемщика, а сумма кредита не может быть обеспечена залоговым имуществом.

Данный аспект можно отметить и в следующем факторе – гарантиях и поддержке государства при реализации совместных проектов. Мировой опыт реализации подобных проектов свидетельствует о том, что государство часто принимает на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. В соответствии с Положением об Инвестиционном фонде РФ возможны следующие формы предоставления государственной поддержки в рамках реализации совместных проектов:

- софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта с оформлением прав собственности РФ, включая финансирование расходов на управление инвестиционным проектом, а также финансирование разработки проектной документации;

- направление средств в уставные капиталы юридических лиц;
- предоставление государственных гарантий РФ под инвестиционные проекты, а также иных предусмотренных бюджетным законодательством способов обеспечения обязательств, находящихся в компетенции Правительства РФ. Государственные гарантии предоставляются коммерческим организациям, участвующим в инвестиционном проекте в пользу кредитных организаций, включая кредитные организации с иностранными инвестициями;

- передача части рисков частному инвестору. Идея ГЧП позволяет грамотно разделять риски между участниками соглашения.

В целях привлечения инвесторов в инвестиционных проектах, реализуемых по схеме ГЧП, государство может применять стимулирующие инвестора меры (субсидии, субвенции, прямое возмещение инвестиционных затрат и др.) для обеспечения требуемой инвестору доходности [1].

Последним по значимости фактором, способствующим взаимодействию органов власти и бизнес-структур, является развивающаяся законодательная база в области правового обеспечения анализируемого механизма. По мнению большинства экспертов, правовая форма осуществления ГЧП должна в идеале отвечать двум основным требованиям: обеспечить для инвестора привлекательность, безопасность вложения средств в государственную собственность и реализовать основную цель проекта, а именно развить ту сферу, которая стратегически важна для государства [5].

Как отмечалось выше, в РФ уже реализуется множество проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур. Однако на практике они сталкиваются со многими факторами, ограничивающими

их развитие. Исследование таких факторов позволяет сделать вывод, что наибольшие проблемы связаны с дефицитом финансовых ресурсов в региональных, муниципальных бюджетах и у частных компаний; недостаточностью управленческого опыта и профессиональных компетенций в области реализации проектного финансирования и механизмов концессии. Немаловажное значение имеет проблема обеспечения прозрачности тендерных процедур и прочих процессов взаимодействия органов власти и бизнес-структур, а также отсутствие единой правовой основы, терминологии и форм взаимодействия органов власти и бизнес-структур в регионах.

Следует отметить еще один фактор, сдерживающий реализацию совместных инвестиционных проектов органов власти и бизнес-структур – Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который предусматривает сохранение недвижимого имущества в государственной собственности, вследствие этого не имеется возможности отдавать в залог активы проекта в качестве условной формы обеспечения банковских кредитов.

Государственно-частное партнерство, в качестве инструмента стимулирования инвестиционных процессов модернизации промышленности, должен выполнять задачи поддержки и создания конкурентоспособных производств, ориентированных на выпуск востребованной продукции.

В настоящее время начинают реализовываться совместные инвестиционные проекты органов власти и бизнес-структур. Однако с целью дальнейшей разработки методических инструментов, следует определить ряд базовых принципов реализации инвестиционных проектов органов власти и бизнес-структур.

Направленность проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур на модернизацию экономики региона – инвестиционные проекты органов власти и бизнес-структур должны иметь общегосударственное значение, направленное на модернизацию экономики региона в части создания и развития инфраструктуры, стимулирования инновационной активности; формирования устойчивых конкурентных преимуществ различных отраслей промышленности.

Гармонизация экономических и социальных эффектов – ни один из перечисленных видов эффектов не должен превалировать при реализации проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур. При достижении максимального показателя возврата инвестиций недопустимо пренебрегать интересами общества, в частности, в вопросах регулирования тарифов, качества предоставляемых социальных благ.

Реализация мультипликативного инвестиционного эффекта – инвестиции из государственных фондов в совместные проекты должны иметь мультипликативный эффект, т.е. увеличивать денежный поток инвестиций.

Равноправие участников проектов – означает оптимальное распределение рисков, инвестиций и прибыли при реализации совместных проектов.

Публичность – открытость информации о планировании и реализации проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур.

Конкуренция между потенциальными участниками проектов и самими проектами – подразумевает использование рыночных механизмов регулирования с целью формирования конкурентного поля при отборе участников и реализации совместных проектов. Данный принцип может быть реализован на основе проведения конкурсов и тендеров.

Соблюдение отраслевых приоритетов регионов – выбор направления инвестиций с учетом приоритетных направлений развития экономики страны и региона. Это позволяет предприятиям использовать льготное налогообложение, получить поддержку государства в виде софинансирования проектов, поручительства региональных властей перед банками, что позволяет снижать процентные ставки по кредитам.

Соблюдение описанных принципов при подготовке и осуществлении проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур позволит обеспечить необходимый экономический и социальный эффект для всех участников и в первую очередь удовлетворить потребности населения региона.

Источником формирования инвестиционных фондов компании являются средства, вырученные от продажи непрофильных активов и мобилизации внутренних источников. Соблюдение вышеуказанных критериев принятия решений об инвестировании позволяет привлекать региональные власти в качестве соинвесторов, получать льготное налогообложение и информационную поддержку. Реализация инвестиционных проектов позволяет получать экономический и социальный эффекты для всех его участников.

Исходя из предложенных выше принципов, при принятии решений об инициации, подготовке и реализации инвестиционных инфраструктурных проектов следует руководствоваться следующими критериями:

- соответствие инвестиционного проекта стратегии регионов и страны;

- преимущественное использование внутренних источников при формировании инвестиционного фонда предприятия для реализации проектов;
- использование родственной диверсификации и интеграции в качестве базовой стратегии роста компаний;
- конкурентоспособность компании и инвестиционных проектов.

При использовании описанных критериев инвестиционные проекты становятся проектами государственно-частного партнерства только в том случае, когда частная компания финансирует строительство (модернизацию) и эксплуатацию объектов государственной собственности.

Для сложившейся системы институтов и инструментов государственно-частного партнерства характерна излишняя концентрация управленческих функций в федеральном центре. Так, например, уровень принятия решений по проектам государственно-частного партнерства представляется неоправданно высоким (паспорта проектов утверждаются распоряжениями Правительства РФ). Прохождение предусмотренной многоуровневой системы принятия решения вплоть до соответствующего распоряжения Правительства РФ требует не менее одного года. В этой связи можно предложить снизить уровень принятия решений о реализации региональных проектов ГЧП до уровня государственной власти субъектов РФ при сохранении координирующей и регулирующей роли соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

При осуществлении капиталоемких проектов государственно-частного партнерства (таких, как дорожное строительство, реконструкция транспортной инфраструктуры), компании не могут обойтись без привлечения значительных финансовых средств со стороны. Однако в условиях кризиса и дефицита финансовых ресурсов предприятиям в одиночку достаточно сложно, а порой невыгодно привлекать банковские кредиты на длительный срок. Поэтому необходимо предусмотреть комплекс вспомогательных инструментов государственно-частного партнерства. По мнению автора, такими инструментами выступают: лизинг, госгарантии по кредитам на региональном уровне, освобождение от арендной платы за земельные участки, инвестиционный налоговый кредит, налоговые льготы, проектное финансирование, приоритетные инвестиционные проекты и использование средств инвестиционного фонда РФ. Классификация инструментов, реализуемых на уровне государственных органов власти в рамках поддержки приоритетных инвестиционных проектов, представлена на рисунке 1.

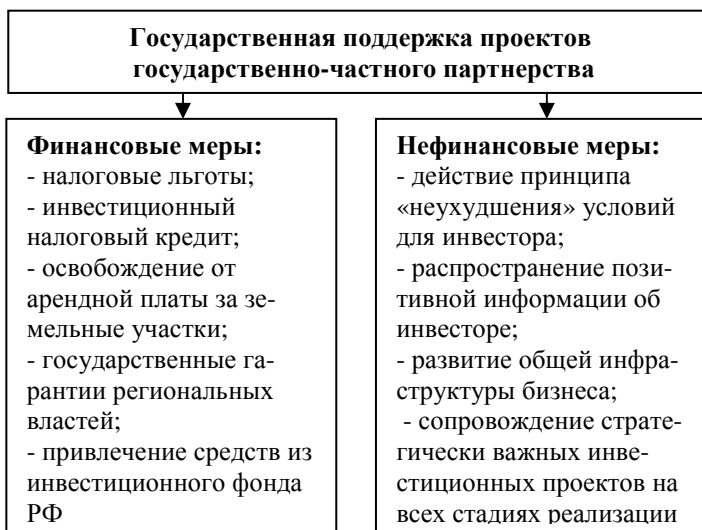


Рисунок 1 – Классификация инструментов поддержки проектов взаимодействия органов власти и бизнес-структур

Реализация таких проектов может осуществляться в рамках определенных организационных форм: традиционной, «под ключ» и проектного управления. В современной бизнес-практике именно последняя форма зарекомендовала себя как наиболее эффективная и способствующая быстрой реализации крупномасштабных проектов. В соответствии с ней выделяется интегрирующий и специализированный центр управления всем проектом – управляющая компания. Для этого, по мнению автора, целесообразным является создание единого органа по ГЧП на региональном уровне с функциями подготовки, финансирования и участия в реализации проектов.

Хотя формы государственной поддержки реализуемых в региональных экономиках проектов государственно-частного партнерства достаточно разнообразны, тем не менее роль государства в государственно-частном партнерстве необоснованно, на наш взгляд, ограничена главным образом прямыми бюджетными инвестициями в создание объектов капитального строительства государственной или муниципальной собственности, что затрудняет возможность поддержки проектов государственно-частного партнерства в регионах.

В целях повышения эффективности использования государственно-частного партнерства на региональном уровне в работе обосновывается необходимость расширения возможных форм взаимодействия государства и частных партнеров в части предоставления государственных гарантий для инвесторов, то есть без прямого финансового участия, а также отсроченной компенсации затрат инвестора на строительство объектов инфраструктуры, предоставления инвестору налоговых льгот, земельных участков, субсидирования части процентной ставки по кредитам, передачи в аренду или эксплуатацию государственного движимого и недвижимого имущества, поддерживающего соответствующий проект государственно-частного партнерства.

Правилами, регламентирующими порядок выделения средств из Инвестиционного фонда РФ, не предусмотрено предоставление соответствующих бюджетных ассигнований для финансирования разработки проектно-сметной документации региональных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства, как это предусмотрено при реализации инвестиционных (комплексных инвестиционных) проектов на территории субъектов РФ. Вместе с тем заявка на финансирование проекта из Инвестиционного фонда РФ не может быть рассмотрена без подготовленной проектно-сметной документации. При этом, как правило, документация крупного инвестиционного проекта формируется больше года и составляет примерно 3–5 % от его стоимости. Зачастую регионы не способны самостоятельно профинансировать разработку необходимой проектно-сметной документации. Такая практика тормозит реализацию инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в региональных экономиках, в связи с чем предлагается рассмотреть возможность финансирования из Инвестиционного фонда РФ разработки проектно-сметной документации региональных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства.

Кроме того, целесообразно направление части средств Инвестиционного фонда РФ на финансирование деятельности инвестиционных фондов, создаваемых в субъектах РФ. Для осуществления подобной государственной поддержки проектов государственно-частного партнерства в субъектах РФ и муниципальных образованиях, осуществляемой на конкурсной основе, необходимо разработать критерии ее предоставления, важнейшим из которых должен быть вклад соответствующего проекта государственно-частного партнерства в социально-экономическое развитие региона. При таком подходе субъекты РФ и муниципальные образования, не обладающие адекватными финансовыми ресурсами, но имеющие высокий потенциал и создав-

шие эффективную систему работы с частными инвесторами, смогут получить необходимое финансирование для подготовки и реализации региональных проектов государственно-частного партнерства.

Сейчас регионы начинают формировать определенные специализированные структуры (отделы, региональные центры развития государственно-частного партнерства, советы) для детальной проработки вопросов развития механизмов государственно-частного партнерства. Есть необходимость в создании специализированных региональных ГЧП-центров не на формальном основании – в составе региональных администраций, – а в качестве самостоятельных «центров компетенций», экспертных структур, участвующих в выработке нормативных условий для ГЧП-проектов, исследовании региональной экономики, объединении ресурсов органов власти и частного сектора.

Необходимый для региона Центр государственно-частного партнерства – гибкая структура, не требующая создания очередной административной единицы в рамках региональной администрации с последующим бюджетным обременением. Проектная площадка позволяет привлечь и, самое главное, выбрать бизнесу и государству консультантов и инвесторов конкретно под проект, но, прежде чем начинать диалог с внешним миром, Центр развития ГЧП совместно с региональной или муниципальной властью разрабатывает концепцию проекта для того, чтобы на одном языке говорить с инвесторами. На сегодняшний момент в региональных администрациях существуют комиссии и советы по инвестиционной деятельности, модернизации или же энергоэффективности. Их функция – рассматривать проекты и принимать решения о реализации. Функция же проектных площадок, региональных центров развития государственно-частного партнерства – готовить и структурировать такие проекты [2,3].

Складывается ситуация, когда, с одной стороны, региональные и муниципальные власти понимают необходимость поиска внебюджетного финансирования для реализации инфраструктурных проектов, с другой - отсутствуют понятные схемы эффективного взаимодействия власти и бизнеса, которые формировали бы интересные для обеих сторон проекты. Одним из вариантов решения данного вопроса может стать централизованное внедрение образовательных мероприятий на базе вузов – учебных программ и курсов, а также проведения специализированных мероприятий в формате «круглых столов», конференций для повышения теоретической «подкованности» специалистов региональных администраций в вопросах государственно-частного партнерства, обмена опытом и информацией. Кроме того, развитию практики государственно-частного партнерства может способствовать ис-

пользование информационных технологий для формирования банка данных о существующих проектах, деятельности региональной и муниципальной администраций в этом направлении и т.п.

Именно на проектной площадке мобилизуются региональная власть и бизнес-сообщество для проведения важнейших государственных программ. Кроме того, на таких проектных площадках возвращается молодое поколение управленцев, будущая региональная элита.

Очевидно одно: чтобы реализовать проекты инженерной инфраструктуры, необходим механизм взаимодействия всех заинтересованных сторон. Сегодня необходимо прежде всего выстроить партнерство государства и бизнеса на уровне институциональном, на уровне диалога. Именно региональный центр государственно-частного партнерства должен стать необходимым инструментом реализации региональных проектов ГЧП.

ЛИТЕРАТУРА

1. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства/ Аналитическая записка опубликована на официальном сайте Государственной Думы РФ: <http://wbase.duma.gov.ru>
2. Англичанинов В. В. Развитие промышленных комплексов на основе кластерных образований [Текст] монография / В. В. Англичанинов. Н. Новгород: ННГАСУ, 2009. 332 с.
3. Англичанинов В. В. Развитие методологии обеспечения конкурентоспособности региональной экономики на основе кластерного подхода [Текст]: монография / В. П. Кузнецов, В. В. Англичанинов, С. Л. Крюков, М. А. Шушкин. Н. Новгород: ВГИПУ, 2008. 110 с.
4. Глушенкова М. «УК «Лидер» станет крупнейшим оператором проектов ГЧП в России» Приложение к газете «Коммерсантъ» № 161 (3978) от 09.09.2008 /kommersant.ru
5. Лысихина О. И. Концессионное соглашение как форма государственно-частного партнерства в транспортной сфере // Транспортное право. 2007. № 4.
6. Сулягина Н. И. Модели государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. 2012. № 2(1). С. 254–261.
7. Проваленова Н. В. Эффективность применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере услуг / Шамин А. Е., Проваленова Н. В. // Казанская наука. 2011. №10. С. 118-121.

8. Черепанова О. Социальный аспект реформы ЖКХ / О. Черепанова // Журнал «Экономика России: XXI век», № 18, 2009.

USE OF MECHANISMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP AT MANAGEMENT OF ECONOMY OF REGION

Keywords: *state-private partnership, investment, principles of realization of projects, region, economy, efficiency.*

Annotation. *It is carried out research of factors assisting and constraining progress of region on the basis of state-private partnership. A number of base principles of realization of joint investment projects of authorities and business - structures are certain. Classification of tools of support of projects of interoperability of authorities and business - structures is offered.*

ДЕНИСОВ ЕВГЕНИЙ ЮРЬЕВИЧ – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики предприятия, Нижегородский государственный педагогический университет, Россия, Нижний Новгород, (eugen188@yandex.ru).

DENISOV EVGENIY JUR`EVICH – the candidate of economic sciences, the senior teacher of the chair of enterprise`s economics, Nizhniy Novgorod Pedagogical University, Russia, Nizhniy Novgorod, (eugen188@yandex.ru).
