

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ¹**

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL OF REGIONAL ECONOMIC SYSTEMS DEVELOPMENT

К.Г. Сагидов

K.G. Sagidov

Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова (г. Москва)

Рассматриваются пути развития государственно-частного партнерства (ГЧП) на региональном уровне. На сегодняшний день практически 80 % субъектов Российской Федерации реализовывают на своих территориях проекты ГЧП. Регионы Центрального федерального округа по количеству реализуемых проектов ГЧП занимают второе место в России (порядка 20 % от всех проектов ГЧП страны). Несмотря на этот факт, существует большое количество проблем в развитии ГЧП: низкий уровень подготовки и отбора проектов; неразвитая структура институтов, координирующих проекты ГЧП на всех уровнях; слабая активность частных инвесторов в реализации общественно значимых проектов с долгим сроком окупаемости; недостаточная квалификация государственных и муниципальных служащих, участвующих в организации проектов ГЧП; высокий уровень коррупции при решении вопросов землепользования, получения разрешительной документации, подведения инженерных сетей; слабая нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы ГЧП как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Автор определяет место, функции и взаимодействие регионального центра развития ГЧП с другими участниками проектов. Предложены этапы разработки и реализации политики развития ГЧП в регионе. Проведенный автором анализ показал, что наиболее привлекательными для вложений со стороны частного бизнеса являются такие сферы, как ЖКХ, АПК и развитие инженерной (в основном транспортной) инфраструктуры территории. Самыми непривлекательными остаются такие социальные сферы, как образование, физическая культура и спорт.

The article considers the ways of the public-private partnership (PPP) development at the regional level. Today almost 80 % of the subjects of the Russian Federation are implementing PPP projects in their territories. The regions of the Central Federal district take the second place in Russia by the number of implemented PPP projects (about 20 % of all PPP projects in the country). Despite this fact there are many problems in the development of PPP projects. They are low level of preparation and selection of projects; underdeveloped structure of the institutions that coordinate the PPP projects at all levels; weak activity of private investors in realization of socially significant projects with a long payback period; insufficient qualifications of government and municipal officials involved in the organization of PPP projects; high levels of corruption when dealing with issues of land use and permission documentation, supply of engineering networks; weak legal framework regulating the issues of PPP both at Federal and regional levels.

The author determines the place, functions and interaction of the regional centre for development of PPP with other project participants. There are proposed stages of policy design and implementation of PPP development in the region. The analysis showed that the most investment attractive areas are housing, agriculture, and engineering (transport) infrastructure the territory. The most unattractive areas are social spheres, such as education, physical culture and sport.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), региональная экономическая система, развитие региона, проекты ГЧП.

Key words: public-private partnership (PPP), regional economic system, the development of the region, PPP projects.

Важным инструментом развития региональных экономических систем на современном этапе является государственно-частное партнерство (ГЧП). Его механизм приобретает все большее распространение при решении проблем социально-экономического развития государства [1], регионов и муниципальных образований. Особую актуальность оно приобретает в периоды экономических кризисов и посткризисных восстановлений, для которых характерна ограниченность финансовых ресурсов. Бюджетные ограничения на федераль-

ном и региональном уровнях ведут к смене идеологии государственной инвестиционной политики от полного бюджетного финансирования долгосрочных целевых программ к увеличению доли внебюджетного финансирования с передачей ряда долгосрочных выгод частному инвестору. При этом глобальные вызовы XXI в. подтверждают необходимость сохранения за государством весомой роли в регулировании экономических процессов. Оно не должно совсем уходить из экономики, но и не должно заменять рыночные механизмы.

¹ Работа проведена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания вузам в части проведения научно-исследовательских работ на 2014–2016 гг., проект № 2378.

Очевидно, что оптимальным вариантом в таких условиях являются партнерские отношения государства и бизнеса.

На сегодняшний день практически 80 % субъектов Российской Федерации реализовывают на своих территориях проекты ГЧП. Анализируемые в работе регионы Центрального федерального округа (ЦФО) по количеству реализуемых проектов ГЧП занимают второе место в России (порядка 20 % от всех проектов ГЧП страны) [2]. При этом относительно проектов ГЧП в разных регионах страны в целом и ЦФО нет единого понимания их содержания, механизма и инструментов, что, в свою очередь, ведет к отсутствию четких организационных основ, препятствует развитию новых форм и направлений. Среди основных проблем реализации ГЧП в нашей стране можно выделить следующие:

- низкий уровень подготовки и отбора проектов;
- неразвитая структура институтов, координирующих проекты ГЧП на всех уровнях;
- слабая активность частных инвесторов в реализации общественно значимых проектов с долгим сроком окупаемости;
- недостаточная квалификация государственных и муниципальных служащих, участвующих в организации проектов ГЧП;
- высокий уровень коррупции при решении вопросов землепользования, получения разрешительной документации, подведения инженерных сетей;
- слабая нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы ГЧП как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Следует отметить, что в настоящее время наметилась тенденция перехода от рассмотрения ГЧП как любого взаимодействия бизнеса и власти в виде софинансирования или совместного участия в проектах к устоявшемуся в мировой практике понятию механизма проектного финансирования инфраструктуры, направленного на реализацию общественных интересов [3].

Такой подход к сущности ГЧП предопределяет необходимость реализации комплекса мероприятий, направленных на развитие его механизма, способствующего повышению конкурентоспособности региональных экономических систем, сопровождаемого ростом уровня и качества жизни населения. Безусловно, развитие механизма ГЧП на региональном уровне должно исходить из стратегических приорите-

тов субъекта России, его социально-экономического потенциала и наметившихся тенденций развития. Однако следует определить и общие направления развития, необходимые и приемлемые для всех региональных экономических систем страны [4].

Первым шагом, на наш взгляд, должно стать принятие федерального законодательства в сфере государственно-частного партнерства и определение основного пакета нормативно-правовых документов, необходимых для принятия на региональном и муниципальном уровнях с определением основных требований к их структуре и содержанию. Это позволит устранить разноречивость при формировании нормативно-правовой базы в сфере ГЧП на региональном уровне.

Проведенный анализ показал, что в ЦФО по состоянию на 1 августа 2013 г. только в 8 регионах из 18 имеются соответствующие законодательные акты (см. табл.). При этом в 14 регионах ведется реализация проектов ГЧП.

Отсутствие законодательства о ГЧП в регионах чаще всего объясняется убеждением региональных властей в достаточности действующего законодательства. Например, по мнению мэра Москвы С. Собянина, высказанному на выставке недвижимости MIPIM в Каннах во Франции 12 марта 2013 г., Москве не нужен «отдельный региональный закон о государственно-частном партнерстве, поскольку механизм ГЧП работает в рамках действующего законодательства» [6].

Такое положение дел не позволяет сформировать четкие административные процедуры подготовки и реализации проектов ГЧП, что снижает их эффективность и усиливает уровень коррупции. На наш взгляд, на региональном уровне необходимо формирование четких организационных условий и правовой базы, регламентирующей все процедуры механизма ГЧП. Это позволит снизить уровень правовых рисков для инвесторов и повысить привлекательность проектов ГЧП.

Помимо правовых актов целесообразно создание соответствующих организационных структур в составе региональных органов государственной власти. При этом следует отметить, что по данному вопросу нет однозначной позиции. Часть руководителей регионов и экспертов считают, что достаточно создания отдела или инвестиционной комиссии по вопросам ГЧП при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации [7].

Сведения о наличии законодательства и количестве реализуемых проектов ГЧП в регионах ЦФО

<i>Субъект</i>	<i>Число региональных законодательных актов о ГЧП</i>	<i>Число реализуемых проектов ГЧП</i>
Москва	–	5
Белгородская область	–	4
Брянская область	1	1
Владимирская область	1	3
Воронежская область	12	3
Ивановская область	1	–
Калужская область	–	3
Костромская область	–	1
Курская область	–	–
Липецкая область	–	–
Московская область	1	4
Орловская область	1	–
Рязанская область	–	4
Смоленская область	–	1
Тамбовская область	1	10
Тверская область	–	3
Тульская область	–	4
Ярославская область	1	4

Сост. по: [5].

Другая позиция, с которой мы согласимся, заключается в необходимости создания самостоятельных специализированных региональных структур по развитию ГЧП. Такой подход, на наш взгляд, позволяет более профессионально подходить к решению вопросов, связанных с формированием и реализацией проектов ГЧП. Более того, наличие таких структур позволит усилить координацию между отдельными министерствами и ведомствами, курирующими реализацию соответствующих инвестиционных проектов.

Основными функциями таких структур должны быть следующие:

- нормативное и методическое обеспечение разработки и реализации проектов ГЧП;
- взаимодействие с федеральными органами управления и межрегиональными структурами по вопросам ГЧП;
- формирование и реализация региональной политики в сфере развития ГЧП;
- формирование стратегических зон ГЧП исходя из приоритетов социально-экономического развития конкретного региона и определение перечня проектов регионального уровня;
- представление региональных органов власти в проектах ГЧП;
- конкурсный отбор партнеров по проектам ГЧП;
- контроль за реализацией проектов ГЧП и оценка их эффективности.

Несмотря на имеющиеся попытки в некоторых регионах ЦФО создать такие органы

(например, во Владимирской области еще в 2009 г. был создан региональный межведомственный центр ГЧП, в Ивановской области создана межведомственная рабочая группа по работе с проектами ГЧП с целью обеспечения взаимодействия с Центром ГЧП Внешэкономбанка), нельзя пока говорить о наличии специальной структуры, отвечающей за развитие ГЧП в регионах.

Важным вопросом при создании специальных органов является определение их места в системе управления экономической системой. Четкое понимание содержания и направлений взаимодействия создаваемых органов с другими структурами и институтами позволяет более рационально распределить функции, полномочия, обязанности и ответственность за реализацию принимаемых управленческих решений.

В случае с созданием специализированных региональных структур по развитию ГЧП, необходимо определить их взаимодействие со всеми потенциальными участниками проектов. В их число входят органы государственной власти федерального и регионального уровней, муниципальные органы власти, региональные и межрегиональные общественные организации (союзы, ассоциации), бизнес-структуры, некоммерческие организации, население. На наш взгляд, схематически такое взаимодействие может быть представлено следующим образом (рис. 1).

Как видно из рис. 1, взаимодействие между участниками ГЧП на региональном уровне

не носит достаточно сложный характер. При этом на схеме представлены только явные направления взаимодействия.

Следует отметить, что практически все взаимодействия носят двустороннюю направленность и имеют как прямые, так и косвенные связи. Например, некоммерческие организации в лице образовательных учреждений

профессионального образования и научных организаций, с одной стороны, обеспечивают кадрами структуры, регулирующие вопросы развития ГЧП в регионе, могут быть исполнителями грантов по исследованию и обоснованию проектов, а с другой – являются потенциальными объектами реализации проектов ГЧП.



Рис. 1. Взаимодействие специализированной структуры с другими участниками ГЧП в регионе

Формирование на региональном уровне специальных структур развития ГЧП должно сопровождаться одновременным повышением квалификации кадров государственного и муниципального управления в сфере ГЧП. Это должны быть специалисты, обладающие навыками:

- анализа социально-экономического развития территории;
- оценки рисков инвестиционных проектов;
- проведения конкурсных процедур по отбору проектов;
- использования маркетинговых технологий при разработке и продвижении проектов ГЧП.

Эти специалисты должны иметь компетенции в области:

- стратегического планирования развития региональных экономических систем;
- проектного финансирования;
- инвестиционного менеджмента;
- законодательного и нормативного регулирования отношений ГЧП;
- использования моделей, механизмов и методов.

Подготовка таких кадров предполагает открытие соответствующих образовательных программ в региональных вузах, как правило, уровня магистратуры. При этом финансирование подготовки таких кадров, на наш взгляд, должно осуществляться в основном за счет средств региональных бюджетов по заказам исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [8].

Не менее важным вопросом при формировании региональных структур развития ГЧП является определение последовательности их действий. На наш взгляд, деятельность этих структур включает два взаимно обусловленных процесса:

1. Разработка и реализация региональной политики развития ГЧП.
2. Организация реализации отдельных проектов ГЧП.

Каждый из этих процессов включает свои последовательные этапы. Так, разработка и реализация политики развития ГЧП в регионе должна включать этапы, представленные на рис. 2.

Как видно из представленного рисунка, процесс разработки и реализации политики

развития ГЧП в регионе является непрерывным и предполагает после этапа оценки эффективности реализуемых проектов возврат к генеральной цели и ее возможную корректировку или кардинальное изменение. При этом следует помнить, что специфика объектов проектов ГЧП предопределяет среднесрочный (ми-

нимум 3 года) и долгосрочный (более 10 лет) характер этого процесса.

В свою очередь процесс разработки и реализации отдельных проектов ГЧП также состоит из последовательности определенных этапов, представленных на рис. 3.

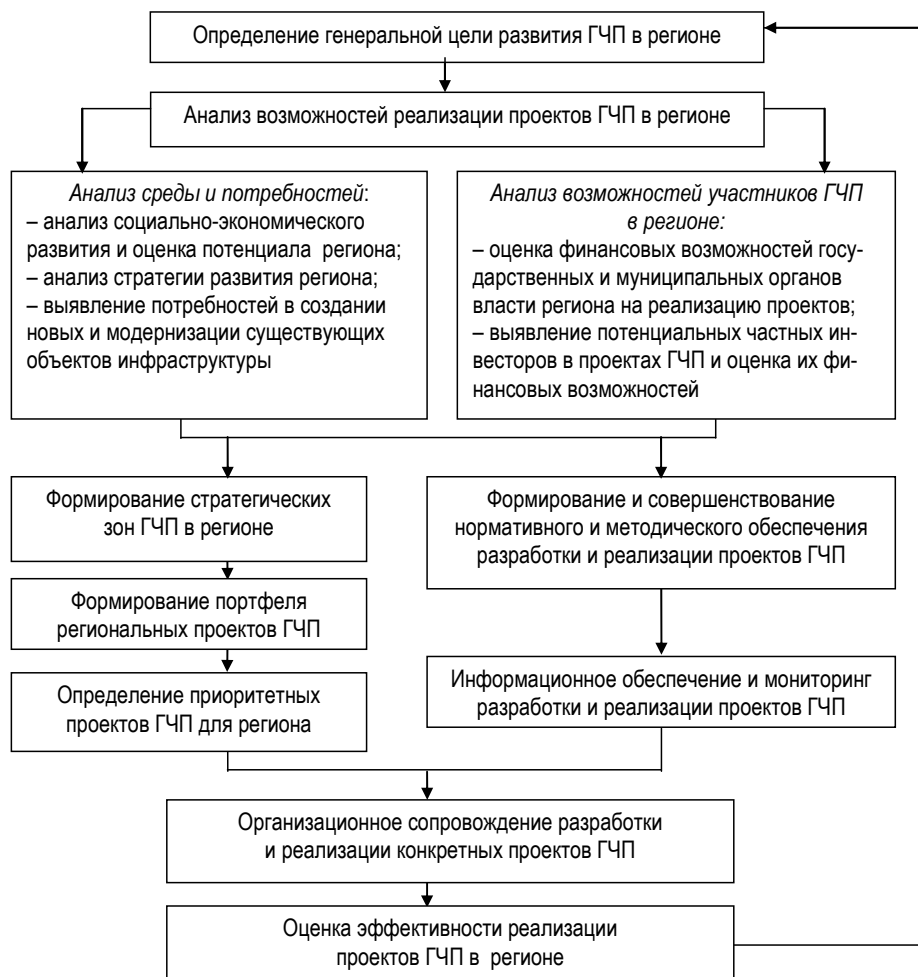


Рис. 2. Этапы разработки и реализации политики развития ГЧП в регионе

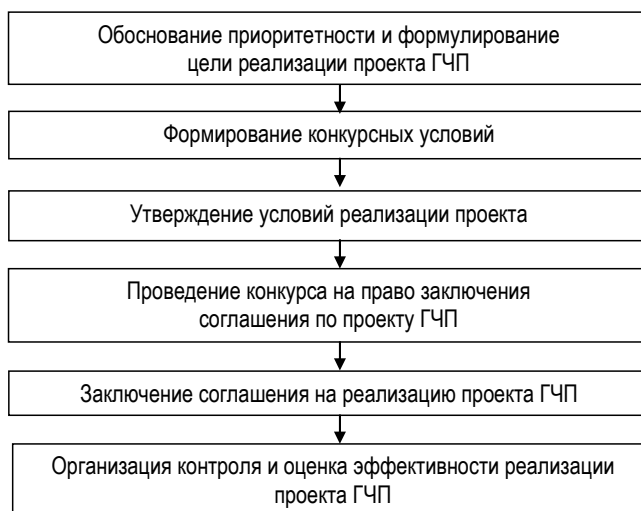


Рис. 3. Этапы процесса организации проектов ГЧП

Каждый из представленных на рисунке этапов предполагает выполнение совокупности процедур. Так, формирование конкурсных условий включает в себя:

- определение технико-экономических показателей объекта, которых необходимо достигнуть в результате реализации проекта ГЧП;
- установление сроков реализации проекта;
- определение необходимых объемов финансирования проекта и доли участия партнеров (субъекта России или муниципального образования и бизнес-структур);

- расчет предполагаемых рисков для частных инвесторов и определение гарантий со стороны государства.

Утверждение условий реализации проекта предполагает следующее:

- определение формы участия субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в проекте;

- определение органа, уполномоченного заключать и исполнять соглашение;

- установление порядка заключения соглашения;

- определение состава конкурсной комиссии.

Этап проведения конкурса на право заключения соглашения по проекту ГЧП включает следующие процедуры:

- публикация объявления о проведении конкурса;

- прием заявок на участие в конкурсе;

- предварительный отбор участников;

- оценка конкурсных предложений и определение победителя.

Таким образом, разработка и реализация проектов ГЧП как инструмента развития региональных экономических систем является организационно сложной процедурой, требующей системного подхода. Особого внимания при этом заслуживает вопрос отраслевой структуры проектов ГЧП.

Проведенный анализ развития ГЧП в регионах ЦФО показал, что наиболее привлека-

тельными для вложений со стороны частного бизнеса являются такие сферы, как ЖКХ, АПК и развитие инженерной (в основном транспортной) инфраструктуры территории. Самыми непривлекательными остаются такие социальные сферы, как образование, физическая культура и спорт. Это подтверждает необходимость разработки механизма повышения деловой активности бизнеса к проектам социально-значимых отраслей на основе ГЧП.

1. *Миллер А. Е., Крутик А. Б.* Влияние модернизационных процессов на обеспечение экономической безопасности России // Вестн. СибАДИ. – 2013. – № 4. – С. 154–162.

2. *Sokolov S. L.* Analysis of trends and common factors of the state-private partnership in the Russian Federation. – URL : <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2013/01/19/> (дата обращения: 07.04.2013).

3. *Мигунова Г. С.* Инновационное развитие – основа укрепления экономики Центрального федерального округа. – URL : http://new.volsu.ru/struct/generalservices/publish/vestniki/lastmagazine/ser-10-innovative-activity-vyp-7-2012/2_Мигунова.pdf (дата обращения: 08.04.2013).

4. *Сарабский А. А.* Роль государства в ускорении научно-технического прогресса // Диспут плюс. – 2012. – № 2 (2). – С. 7–11.

5. Показатели ГЧП в регионах РФ. – URL : <http://www.pppi.ru/regions/russian>.

6. В Москве не будет отдельного закона о ГЧП. – URL : <http://www.pppi.ru/news/russian/N364/>.

7. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура». – URL : <http://www.pppi.ru/documents/CFO.pdf> (дата обращения: 08.04.2013).

8. *Половинко В. С., Гурьян Л. В.* Компетентностная модель субъекта труда: концепция сквозных компетенций // Экономические науки. – 2013. – № 7 (104). – С. 49–53.