

Вахитов Роман Наильевич**Vakhitov Roman Nailievich**

аспирант кафедры экономики
Удмуртского государственного университета,
руководитель
АНО «Центр инвестиционного развития УР»

PhD student, Economics Department,
Udmurt State University,
Head of Centre of Investment Development,
Udmurt Republic

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ЕГО РОЛЬ В РАЗВИТИИ РЕГИОНА

MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND ITS ROLE IN THE REGIONAL DEVELOPMENT

Аннотация:

Государственно-частное партнерство является незаменимым механизмом развития инфраструктуры в регионе, особенно в условиях ограниченной бюджетного финансирования. Предпринятое исследование может способствовать повышению качества оказываемых населению услуг. Предлагаются методические рекомендации, направленные на развитие государственно-частного партнерства на региональном уровне.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство, стратегия развития региона, инвестиционный климат, частный партнер, публичный партнер.

Summary:

Public-private partnership is a crucial mechanism of the regional infrastructure development, especially in the restrictions of the budget financing. This research can help to improve the quality of services for the population. The author gives recommendations in order to develop public-private partnership at the regional level.

Keywords:

public-private partnership, regional development strategy, investment climate, private partner, public partner.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) сегодня является значимым механизмом развития инфраструктуры в регионе. Он особенно важен в условиях ограниченности бюджетных средств и необходимости решения насущных социально-экономических проблем. Изучение мирового опыта подтверждает возможность снижения нагрузки на региональные и местные бюджеты за счет использования данного инструмента. Этот процесс зависит от активности органов власти и управления и может составлять ориентировочно 10–20 % от расходов. Следует отметить, что помимо уменьшения бюджетной нагрузки указанный механизм позволяет повысить качество оказываемых населению услуг, что достигается в том числе за счет привлечения инвесторов к решению тех или иных задач. Этому препятствует недостаточная теоретическая и методическая разработанность вопросов развития государственно-частного партнерства на региональном уровне, что подтверждает актуальность проводимых нами исследований.

Прежде всего имеет смысл обратиться к определению рассматриваемого механизма. В федеральном законе от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ отмечается, что государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [1].

Несмотря на все преимущества и очевидные выгоды государственно-частного партнерства, к сожалению, оно не получило необходимого для решения региональных проблем уровня развития. Более чем в половине субъектов РФ степень развитости сферы ГЧП ниже средней (менее 50 % от эталонного показателя), в 45 субъектах она не превышает и 35 %. При этом показатель, которого нужно достигнуть к 2018 г., составляет 70 % [2].

В настоящее время Удмуртская Республика занимает 13-е место в рейтинге регионов в области развития государственно-частного партнерства. Если рассмотреть составляющие этого рейтинга, то по опыту реализации проектов ГЧП Удмуртская Республика занимает 10-е место, по качеству институциональной среды – 14-е [3]. Лидирующие позиции региона среди других субъектов Федерации связаны прежде всего с реализацией концессионного проекта «Строительство и эксплуатация на платной основе мостовых переходов через реку Кама и реку Буй у города Камбарка». Это уникальный проект с объемом финансирования 13 млрд р., где средства инвестора составили 72 %, бюджета Удмуртии – менее 10 %, из Инвестиционного фонда Российской Федерации получено 2,5 млрд р.

Есть и другие реализуемые проекты, которые позволяют Удмуртской Республике сохранять лидирующие позиции в области государственно-частного партнерства, в том числе «Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса "Гулливер"», «Строительство спортивного комплекса в деревне Пирогово», «Строительство многофункционального спортивного центра в городе Сарапуле», «Реконструкция действующих канализационных очистных сооружений ОАО "Удмуртская птицефабрика"», «Туристско-рекреационный кластер "Камский берег" Удмуртской Республики».

В Стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г. обозначена существенная роль государственно-частного партнерства в решении региональных проблем [4]. В соответствии с федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ведется работа по подготовке Стратегии социально-экономического развития региона до 2030 г., которая должна быть завершена в срок до 01.01.2019 г. Здесь рассматриваемому механизму уделено еще более пристальное внимание: будут указаны потребности территории в улучшении инфраструктуры, а также приоритетность реализации инфраструктурных проектов. Кроме того, в Стратегии необходимо найти точки роста рынка проектов ГЧП, способные привести к существенному увеличению их числа.

Вместе с тем до принятия Стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики до 2030 г. для сохранения и укрепления позиций региона среди других субъектов Российской Федерации в области государственно-частного партнерства необходимы дополнительные меры, направленные на формирование действенной нормативно-правовой базы, развитие организационной инфраструктуры, активную работу с инвесторами и др. Эти усилия должны не только быть согласованы с политикой страны, но и основываться на общемировых тенденциях. К примеру, в Рекомендациях о принципах государственного управления по развитию государственно-частного партнерства Организации экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) отмечается необходимость соблюдения следующих принципов:

- установить ясную, предсказуемую и легитимную институциональную основу при поддержке компетентных и хорошо обеспеченных ресурсами проектов;
- определить выбор государственно-частного партнерства по соотношению цены и качества;
- использовать бюджетный процесс прозрачно, чтобы минимизировать финансовые риски и гарантировать целостность процесса закупок [5].

С учетом этого мы сформулировали необходимые условия, направленные на формирование в регионе действенной нормативно-правовой базы, развитие организационной инфраструктуры, активную работу с инвесторами и др. (рисунок 1).



Рисунок 1 – Условия для развития механизма ГЧП в регионе

Также мы предлагаем методические рекомендации по развитию в регионе инструмента ГЧП.

1. Государственно-частное партнерство является важным и эффективным механизмом в рамках социально-экономического развития территории, а также способом реализации региональной инвестиционной политики, стимулирующей улучшение инфраструктуры. Считаем целесообразным разработать инвестиционный план на основе потребностей населения, а также приоритетности инфраструктурных проектов, при этом особенно важно учитывать рациональное использование бюджетных средств, выгоды для инвестора и общества в целом.

По данным Центра развития государственно-частного партнерства, в большей степени реализуются проекты в коммунальной сфере – 72 %. Кроме того, отмечается, что российский рынок проектов ГЧП вышел на устойчивый рост по числу проектов и объему инвестиций. Так, на 873 проекта приходится 640 млрд р. привлеченных средств. В сфере культуры в рамках ГЧП осуществляются 33 проекта с объемом вложений 2,5 млрд р. [6].

В целях изучения мнения экспертов (57 опрошенных) о состоянии и перспективах государственно-частного партнерства в Удмуртской Республике, проблемах и мерах по его развитию проведено исследование, результаты которого представлены в таблице 1. На основании оценок специалистов и Стратегии социально-экономического развития нужно определить проблемы, решаемые посредством привлечения инвестора к реализации проектов, и, соответственно, приоритетные сферы внедрения механизма ГЧП в регионе.

Таблица 1 – Приоритетные направления для реализации проектов ГЧП

Направление	Доля экспертов, отметивших направление, %
Социальная сфера, объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, санаторно-курортного лечения	95
Транспорт, дороги, мосты	75
Объекты, предназначенные для благоустройства территории	57
Объекты обращения с твердыми коммунальными отходами	53
Аэропорты и порты	34
Объекты социального обслуживания населения	32
Объекты очистки сточных вод	43
Объекты тепло-, газо-, электроснабжения	12
Объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии	6

2. Необходимо осознать, что сам инструмент государственно-частного партнерства предполагает организацию эффективного взаимодействия с инвестором, у которого есть свои интересы. Это означает, что проект ГЧП должен быть сбалансирован по рискам и иметь привлекательность для инвестора, т. е. оправдывать его ожидания.

На уровне субъектов РФ традиционно лидируют следующие риски: низкая степень взаимного доверия власти и бизнеса, недостаток долгосрочного финансирования, слабая законодательная база и др. По результатам опроса экспертов в Удмуртской Республике выявлены основные трудности при реализации проектов ГЧП, которые приведены в таблице 2.

Таблица 2 – Проблемы при реализации проектов ГЧП

Проблема	Доля экспертов, отметивших направление, %
Низкий уровень взаимного доверия власти и бизнеса	82
Политическая	42
Организационная	35
Финансовая	27
Правовая	12

Крайне важно на региональном уровне уметь корректно распределять и гармонизировать риски между публичным и частным партнерами, поскольку это не только является фактором напряженности и недоверия, но и влияет на удорожание проекта. Такая работа требует от органов государственной власти иного рода деятельности, которая ранее не осуществлялась, – умения воспринимать потребности и интересы частного партнера, находить компромиссы. Это предполагает активизацию поиска дополнительных форм господдержки инвесторов, в том числе финансирование инфраструктурных проектов из средств регионального инвестиционного фонда; предоставление льготы по налогу на прибыль организаций; освобождение от налога на имущество; субсидирование части затрат по оплате процентов по кредитам и лизингу, полученным в целях реализации инвестиционных проектов; выделение земельных участков в аренду без торгов; а также информационную и организационную поддержку.

3. Следует определить принципиальные параметры проекта государственно-частного партнерства, выбрать схему его реализации и законодательные акты, регулирующие процесс (рисунок 2). В связи с многообразием вариантов взаимодействия государства и частного сектора как в зарубежном опыте использования ГЧП, так и в отечественном очень важно установить первичную схему, наиболее адекватно отражающую интересы участников, на основании которой осуществляется выбор юридических норм.

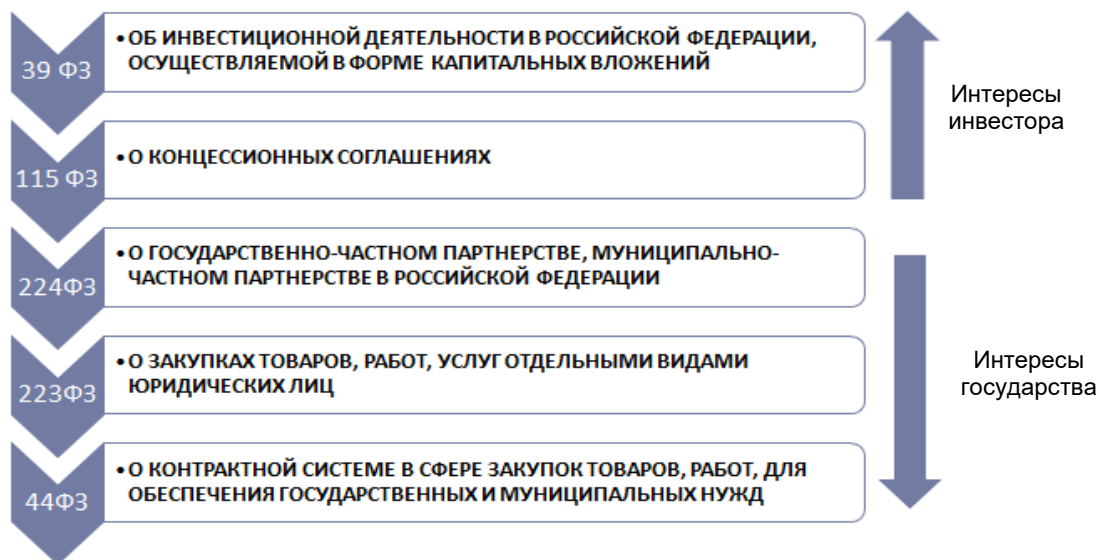


Рисунок 2 – Законодательные акты, отражающие интересы частного и публичного партнеров

Целесообразно оценить эффективность затрат и распределения рисков при выборе варианта структурирования и финансирования проекта государственно-частного партнерства.

4. Необходимо детально проанализировать общественное мнение и маркетинговую составляющую проекта. К сожалению, недооцениваются вопросы, связанные с восприятием обществом тематики и конкретных проектов ГЧП. Важно учитывать политическую и социальную чувствительность населения к введению платы за пользование объектом государственно-частного партнерства, что предполагает соответствующие исследования и разъяснительную работу с гражданами. Данный шаг предусматривает поиск и предварительную обработку информации о проекте, оценку его сильных и слабых сторон, изучение общественного мнения и рынка в целях определения целевого сегмента, продвижение проекта.

5. В регионе необходимо сформировать систему обучения и подготовки кадров по тематике государственно-частного партнерства. В настоящее время идет работа над созданием профессионального и образовательного стандарта специалиста по ГЧП. В профессиональном стандарте определены требования к функциям и опыту специалистов, в образовательном – предложен профиль «управление проектами ГЧП» в направлении «менеджмент» [7]. Профстандарт и обучение помогут подготовить грамотных экспертов для реализации проектов в данной сфере.

В Удмуртии проводится системная работа по обучению в области государственно-частного партнерства. В 2015 г. подписано соглашение о практико-ориентированной подготовке руководителей и специалистов в этой сфере между правительством республики, Удмуртским государственным университетом и ЗАО «Транспроект Групп». В указанном образовательном учреждении создана базовая кафедра «Государственно-частное партнерство» как интегрированная образовательная структура УдГУ и автономной некоммерческой организации «Центр инвестиционного развития Удмуртской Республики». Регулярно ведутся курсы повышения квалификации, открыта магистратура «Управление проектами государственно-частного партнерства».

Таким образом, предлагаемые рекомендации можно применять в практической деятельности органов региональной власти в целях повышения инвестиционной привлекательности региона и реализации стратегии.

Ссылки:

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Региональный ГЧП-стандарт : методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ. М., 2014.
3. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП : исследование. М., 2016. 36 с.
4. Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г. [Электронный ресурс] : утверждена законом Удмуртской Республики от 9 окт. 2009 г. № 40-РЗ. URL: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/ser/strategia/strategia2025.pdf> (дата обращения: 04.02.2017).
5. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf> (дата обращения: 04.02.2017).
6. Объем инвестиций в проекты ГЧП в культуре составил 2,5 млрд р. [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/pppcenter-news/obem-investiczij-v-sfere-kulturyi-sostavil-2,5-mlrd.-rublej.html> (дата обращения: 08.02.2017).
7. Мереминская Е. Специалисты по партнерству с государством заработают по профстандарту [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/24/662096-spetsialisti-partnerstvu-gosudarstvom> (дата обращения: 06.02.2017).

References:

Development of public-private partnership in Russia in 2015-2016. Regions rating on development level of public-private partnership: research 2016, Moscow, 36 p., (in Russian).

Mereminskaya, E 2017, *Specialists in partnership with the government will earn money according to professional standard*, viewed 06 February 2017, <<http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/24/662096-spetsialisti-partnerstvu-gosudarstvom>>, (in Russian).

Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships 2017, viewed 04 February 2017, <<https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>>.