УДК 33.332.1

Лиманский Е.Н.[1]

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СФЕРОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые признаки и преимущества государственно-частного партнерства для экономики в целом, государства и бизнеса. Анализируются факторы, сдерживающие развитие государственно-частного партнерства в российских регионах, и риски использования механизмов государственно-частного партнерства, возникающие на разных стадиях реализации проектов. Выделяются ключевые этапы развитие системы государственного и муниципального управления, его стадии и типовые процедуры в сфере государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, регион, инфраструктура, государственное управление.

Limanskiy E.N.

PUBLIC ADMINISTRATION THE FIELD OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE REGION

Abstract. The key features and benefits of public-private partnerships for the economy as a whole, the state and business discussed in the article. The factors constraining the development of public-private partnership in the Russian regions, and risks of the use of public-private partnership occurring at various stages of project implementation analyzed. The main stages of the development of the system of state and municipal management, its stage, and model procedures in the field of public-private partnerships identified.

Key words: public-private partnership, region, infrastructure, governance.

Несмотря на то, что дискуссия о сущности государственно-частного партнерства (ГЧП) ведется уже не одно десятилетие, единого подхода к трактовке до сих пор не выработано. В нормативно-правовых документах и научной литературе имеется достаточно большое количество определений ГЧП.

В мировой практике распространение получило довольно широкая трактовка ГЧП. Так, рейтинговое агентство Standard&Poor's дает определение ГЧП как любых средне- и долгосрочные отношений между государством и частным сектором, основанных на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний, совместном финансировании, которые приводят к достижению определенных результатов. Всемирный банк рассматривает ГЧП с точки зрения наличия партнерского стиля взаимодействия в проектах по созданию объектов инфраструктуры, предполагающего совместное принятие рисков и ответственности. Аналогичной трактовки придерживаются Мерзлов И.Ю. и Прудский В.Г., отмечающие, что ГЧП включает любые формы партнерства государства и частного бизнеса, в том числе государственный заказ, приватизацию, концессию, аренду, вклады в уставной капитал государственных и частных компаний, приобретение долей государством в частных компаниях [1, с. 99 – 100].

Эксперты Леонтьевского центра понимают ГЧП как объединение материальных и нематериальных ресурсов общества и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг [2].

Известный российский ученый В.Г. Варнавский предлагает рассматривать ГЧП как «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом для реализа-

[1] *Лиманский Евгений Николаевич*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Limanskiy Evgeny, undergraduate, The North Caucasian institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk

ции общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Кроме того, ГЧП также широко используются в качестве инструмента городского и регионального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях осуществления конкретного инвестиционного проекта и прекращает свое существование после его реализации»» [3, с. 62]. Варнавский В.Г. уточняет, что «государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями» [4, с. 46].

Несмотря на некоторые отличия в трактовке ГЧП, можно выделить его ключевые признаки. Объектом ГЧП являются объекты инфраструктуры (транспортной, социальной, коммунальной, энергетической), предметом – организационно-экономические отношения, возникающие в процессе взаимодействия публичного и частного секторов, по поводу строительства (модернизации, реконструкции), эксплуатации (технического обслуживания) и управления объектами инфраструктуры [5, с. 6]. ГЧП характерны долгосрочный характер партнерства и распределение рисков между партнерами, финансирование создания объекта частным партнером.

Целью создания ГЧП является решение общественно-значимых задач за счет привлечения частных инвестиций на взаимовыгодных условиях (таблица 1). Ряд исследователей справедливо обращают внимание на высокое значение ГЧП в развитии региональной инфраструктуры, что, в свою очередь, оказывает мультипликативный эффект на социально-экономическое развитие территории в целом [6, с.13].

Таблица 1 – *Выгоды ГЧП*

Выгоды для экономики	Выгоды для государства	Выгоды для бизнеса
Ускоренное развитие инфраструктуры и обновление основных фондов	Снижение издержек на создание или поддержание общественно-значимой инфраструктуры	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты
Расширение доступа к рынкам частного капитала	Снижение рисков	Гарантии возврата вложенных инвестиций
Рост качества производимой продукции или оказываемых услуг и инновационности экономики	Возможность приобретать не объект, а услугу за счет платежей, привязанных к объему и качеству ее оказания	Возможность предоставления земельного участка, лесного участка, водного участка (или) участка (иных водных, лесных пр.) без торгов
Развитие конкуренции на рынке социально значимых услуг	Решение проблемы бюджетного дефицита в краткосрочном периоде	Расширение сферы деятельности за счет секторов, традиционно занимаемых государством
Рост эффективности эксплуатации объектов инфраструктуры и высвобождения дополнительных ресурсов		

Составлена с использованием [5, с.11; 8, с.8-9]

Несмотря на то, что ГЧП обладает рядом очевидных преимуществ, использование этого инструмента связано с рядом сложностей и ограничений. Прежде всего, ограничения связаны с отсутствием эффективной системы прогнозирования, планирования и программирования. Неразвиты механизмы оценки текущей обеспеченности и прогнозирования потребности в объектах общественной инфраструктуры на долгосрочную перспективу. Показатели различных плановых документов, связанных с инфраструктурным развитием за счет межотраслевой увязки требуемых ресурсов, не сбалансированы. Существующая система стратегического планирования не учитывает процесса планирования развития и применения инструментов и механизмов ГЧП.

Другой проблемой является несогласованность развития бюджетной системы и механизмов ГЧП. Это обусловлено тем, что бюджетное законодательство:

- не позволяет установить соответствие между формами предоставления бюджетных средств и видами обязательств по соглашениям о ГЧП;
- создает трудности в получении из бюджетов вышестоящего уровня субсидии на исполнение своих финансовых обязательств в рамках соглашений о ГЧП;
- требует резервирования 100% ассигнований при предоставлении государственной гарантии;
- не предусматривает эффективных механизмов страхования исполнения запланированных бюджетных обязательств.

Ряд трудностей связаны с несогласованностью развития налоговой системы и механизмов ГЧП: применением правил недостаточной капитализации к инфраструктурным проектам, недоиспользование местными властями налоговых преференций для участников проектов ГЧП.

Существенным ограничением развития ГЧП является ограниченная емкость рынка и высокая стоимость долгосрочных ресурсов. В российских регионах отсутствуют: 1) эффективное регулирование на рынке заемного финансирования; 2) специализированные инфраструктурные фонды для кредитования или выдачи внебюджетной гарантии; 3) регулирование выпуска и обращения облигаций концессионера; 4) налоговые льготы по доходу на долгосрочные ценные бумаги в инфраструктурных проектах; 5) реальная конкуренция между финансовыми организациями за предоставление финансирование; 6) недостаточный уровень развития рынка частных инфраструктурных операторов. Значительно ограничены возможности институциональных инвесторов по инвестированию в инфраструктурные проекты. В Европе и США 44% всех инфраструктурных проектов финансируется за счет средств пенсионных фондов и страховых компаний, в то время как в России за счет пенсионного фонда финансируется менее 20 проектов, а средства страховых компаний в российских проектах ГЧП не участвуют [9, с.4].

На разных стадиях реализации проектов ГЧП могут возникнуть риски (таблица 2).

Таблица 2 – *Риски использования механизмов ГЧП*

При финансировании инвестиционных проектов	Возникновение риска превышения приемлемой долговой нагрузки на бюджет: в условиях неопределенности налоговых поступлений в долгосрочном периоде могут привести к принятию чрезмерных расходных обязательств бюджета
При планировании и отборе инвестиционных проектов	Риск недостатка релевантной информации может к неверным управленческим решениям, сужающим эффективность инвестиций
В управлении инвестиционным проектом	При низкой эффективности системы государственного и муниципального управления возникают риски неоптимального распределения рисков между сторонами ГЧП
В управлении качеством эксплуатации объектов инфраструктуры	Ограниченность применения ГЧП ввиду недостаточного финансового участия оператора инфраструктурного объекта в проекте, плохой проработанности соглашения о ГЧП, слабости контроля для проектов, предполагающих оплату услуг инфраструктурного объекта из бюджета в случае монопольного положение объекта на соответствующем рынке

Составлена на основе [5, с.9 -12]

Развитие системы государственного и муниципального управления ГЧП в регионе достаточно сложный и длительный по времени процесс. Анализ лучших за рубежных практик позволяет выделить 3 ключевых этапа.

Первый этап стартует с принятием руководством региона решения о развитии сферы ГЧП и системы управления ГЧП, разработкой приоритетных направлений развития инфраструктурного комплекса региона на основе принципов ГЧП, формированием портфеля приоритетных проектов ГЧП, проведением первичных мероприятий по привлечению потенциальных инвесторов в регион. В рамках первого этапа реализуются пилотные проекты ГЧП, осуществляется разработка политики развития ГЧП в регионе и принятие регионального закона о ГЧП, создаются специализированные структуры по развитию и управлению ГЧП или такими полномочия наделяются уже существующие, разрабатываются нормативы и регламенты, формируется система взаимодействия с потенциальными частными инвесторами. Большинство субъектов РФ сегодня с разной результативностью реализуют меры первого этапа.

В рамках реализации ключевых мероприятий второго этапа регионам предстоит разработать и опубликовать программы развития ГЧП в субъекте федерации. Система программных документов субъекта РФ в сфере ГЧП включает: 1) распорядительный документ о развитии сферы ГЧП на уровне высшего органа власти субъекта РФ; 2) модельный план развития ГЧП; 3) стратегию социально-экономического развития субъекта РФ, в которую внесены положения о развитии сферы ГЧП; 4) долгосрочные целевые программы субъекта РФ, в которые внесены утвержденные проекты ГЧП. На втором этапе регионам необходимо доработать региональные законы о ГЧП и иные нормативно-правовые акты, расширить число целевых секторов и применяемых финансовых инструментов, увеличить пул потенциальных инвесторов, повысить квалификацию работников региональных органов власти и местного самоуправления в сфере управления проектами ГЧП. В стратегии социально-экономического развития региона необходимо отразить роль ГЧП в социально-экономическом развитии субъекта РФ, цель и задачи развития ГЧП, приоритетные отрасли применения механизмов ГЧП, основные направления деятельности органов власти региона по развитию ГЧП, формы реализации и механизмы поддержки ГЧП в регионе. Кроме того необходима публикация на инвестиционном портале и сайте профильного органа власти перечня объектов, строительство или реконструкция которых может быть осуществлена с привлечением частных инвесторов.

Третий этап предполагает полноценное развитие сферы ГЧП в регионе. На этом этапе идет охват множества секторов экономики, появляется возможность использования всего спектра моделей ГЧП и гибкого распределения рисков в зависимости от специфики проекта, формируется устойчивый поток проектов и обширный опыт по их ведению.

В мировой практике разработаны стандартные процедуры управления в сфере ГЧП, позволяющие реализовать все проекты в соответствии с принятыми стратегическими документами. Процесс управления в сфере ГЧП разделяется на ряд последовательно реализуемых стадий (таблица 3).

Таблица 3 – ***Характеристика стадий управления в сфере ГЧП***

Стадия	Типовые процедуры
Поиск и первичный отбор проекта	- инициация проектов ГЧП; - разработка концепции; - первичный анализ показателей; - определение бюджетной эффективности
Комплексная оценка и структурирование проекта	- изучение характеристик проекта; - определение договорной модели и разработка формы соглашения; - оценка рисков и их распределение между участниками; - формирование механизма финансирования и распределения доходов; - обоснование выбранной формы ГЧП

Подготовка соглашения о ГЧП	- разработка соглашения о ГЧП; - разработка сопутствующих документов; -консультации с инвесторами и участниками проекта
Проведение конкурсных процедур и заключение соглашения о ГЧП	- отбор частного партнера для реализации проекта при помощи соответствующих конкурсных процедур; - подписание сторонами соглашения о ГЧП
Управление реализацией проекта ГЧП	- мониторинг и контроль выполнения частным партнером условий соглашения о ГЧП; - координация изменений условий реализации проекта

Составлена на основе [5, с. 23]

С целью совершенствования управления в сфере ГЧП целесообразно создать региональные центры ГЧП, которые бы осуществляли рассмотренные выше процедуры. При этом формат региональных центров ГЧП должен позволять координировать деятельность государственных органов исполнительной власти субъектов РФ с государственными институтами развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мерзлов И.Ю., Прудский В.Г. Концепция государственно-частного партнерства в современной экономике / Стратегическое и проектное управление: Сборник научных статей. главный редактор В.Г. Прудский; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2011. С. 96-103.
2. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – 32 с.
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41 – 50.
4. Варнавский В.Г. Приватизационные процессы в инфраструктуре: успехи и ошибки реформ // Мировая экономика и международные отношения – 2005. № 8. С. 109–113.
5. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. Москва: Центр развития государственно-частного партнерства, Министерство экономического развития Российской Федерации, 2013. – 50 с. [Электронный ресурс] – URL: http://www.pppi.ru/content/upravlenie-sferoy-gchp-1
6. Киселева Н.Н., Браткова В.В. Обеспечение расширенного регионального воспроизводства на основе развития транспортной инфраструктуры // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2015. №4 (76). С. 13.
7. Государственно-частное партнерство в России. М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013. – 39 с. [Электронный ресурс] – URL: http://www.pppi.ru/content/upravlenie-sferoy-gchp-2
8. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. М.: Министерство экономического развития Российской Федерации, 2016. – 161 с. [Электронный ресурс] – URL: http://www.econom22.ru/investment/investoram/
9. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 36 с.