
ФАКТОРЫ УСПЕХА РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАХ (НА ПРИМЕРЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ЧЕРНОЗЕМЬЯ)

Сазыкина Софья Александровна, асп.

Растопчина Юлия Леонидовна, канд. экон. наук, доц.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
ул. Победы, 85, Белгород, Россия, 308015; e-mail: s.sofyu@mail.ru

Цель: повышение эффективности технологии взаимодействия государственного и частного капиталов. *Обсуждение:* мы исследовали факторы, способствующие эффективной реализации механизма ГЧП в Центрально-Черноземном регионе. Авторами подробно описаны недостатки нормативно-законодательной базы, выявлены различия форм финансового участия. Проведен сравнительный анализ подходов к организации ключевых элементов инфраструктуры, так называемых региональных центров ГЧП. *Результаты:* авторами предложены пути совершенствования нормативно-законодательной базы ГЧП, варианты финансовой поддержки проектов ГЧП, построена концептуальная модель институционального органа по развитию ГЧП в регионе.

Ключевые слова: ГЧП, региональный центр ГЧП, механизм ГЧП, регионы Центрального Черноземья, инвестиции, нормативно-правовое регулирование ГЧП.

DOI: 10.17308/meps.2015.3/1186

Введение

Инвестиционный климат и развитие государственно-частное партнерства (ГЧП) тесно взаимосвязаны между собой. Так, улучшение инвестиционного климата способствует реализации большего количества проектов ГЧП ввиду их финансовой и коммерческой привлекательности, а наличие отлаженного механизма ГЧП, в свою очередь, способствует повышению инвестиционного потенциала.

Традиционные инвестиционные решения в рамках инфраструктурных проектов обречены на провал, т.к. не обеспечивают институциональных, правовых и финансовых гарантий, критически важных для частного инвестора и его прихода в тот или иной регион, именно поэтому исследование и выявление причин успешной реализации проектов ГЧП актуально для региональной политики.

Для успеха ГЧП в регионе необходимо создание устойчивого и привлекательного инвестиционного климата, который, по нашему мнению, может обеспечиваться следующими факторами:

1. законодательными условиями;
2. финансовой поддержкой;
3. наличием институционального органа по развитию ГЧП в регионе.

На сегодняшний день правовые основы механизма ГЧП реализуются незначительным количеством нормативно-правовых актов, в которых нет четкого регламентирования понятия ГЧП, его механизмов, моделей, сфер приложения. К тому же нормативно-правовые акты, регулирующие ГЧП, зачастую разрозненны и не только не дополняют друг друга, а, наоборот, вступают в противоречия, образуя правовые коллизии.

Конечно, сложно и практически невозможно в федеральном законодательстве предусмотреть все тонкости механизма ГЧП относительно регионов и секторов экономики. При этом необходимость реализации того или иного проекта может диктовать абсолютно иные условия или модели ГЧП.

Именно поэтому региональное законодательство должно стать катализатором развития интеграции механизма ГЧП в правовое поле Российской Федерации. Написание федерального закона о ГЧП необходимо для закрепления закона о ГЧП в региональной нормативно-правовой базе.

Специфика нормативно-правового регулирования механизмов ГЧП в ЦЧР

На сегодняшний день нормативно-правовые документы, регулирующие механизм ГЧП, приняты в 69 субъектах РФ, и в 3 из 5 регионов Центрального Черноземья.

Таблица 1

Нормативно-правовое регулирование в ЦЧР

Субъект РФ в ЦЧР	Нормативно-правовой документ об участии субъекта РФ в государственно-частном партнерстве
Белгородская область	Проект «Об участии Белгородской области в государственно-частном партнерстве» Причина непринятия: закон отложен в связи с отсутствием федерального закона
Воронежская область	Закон Воронежской области от 01 ноября 2011 г. №151 – ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Воронежской области»
Курская область	Отсутствует закон и проект Причина непринятия: не предложен закон в связи с отсутствием законодательства на федеральном уровне. Нецелесообразность принятия закона аргументирована наличием инвестиционного законодательства, позволяющего реализовывать инфраструктурные проекты.
Липецкая область	Закон Липецкой области от 05 апреля 2013 г. №142 – ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Липецкой области»
Тамбовская область	Закон Тамбовской области от 07 октября 2011 г. №59 – ОЗ «Об участии Тамбовской области в проектах государственно-частного партнерства»

Составлено автором

Данная таблица наглядно демонстрирует необходимость принятия федерального закона о ГЧП, отсутствие которого тормозит развитие региональных инфраструктурных ГЧП-проектов. Так, Курская и Белгородская области ставят принятие регионального закона о ГЧП в прямую зависимость с принятием федерального закона.

Проанализировав региональное законодательство о ГЧП в Центральном Черноземье, мы выявили некоторые сходства и отличия в нормативно-правовых актах регионов (табл. 2).

Таблица 2

Сходства и различия в законодательстве о ГЧП регионов
Центрального Черноземья

Субъект РФ в ЦЧР, источник	Формулировка понятия ГЧП	Формы участия	Формы финансового и имущественного участия
Белгородская область Проект «Об участии Белгородской области в государственно-частном партнерстве»	ГЧП – взаимовыгодное сотрудничество Белгородской области с частным партнером, которое осуществляется на принципах распределения рисков, ответственности, а также имущественного и финансового участия сторон путем заключения и исполнения соглашений для реализации социально значимых проектов в целях, установленных настоящим Законом. Резюме: отсутствует информация о долгосрочности сотрудничества, предоставлении услуг, бюджетном софинансировании проекта.	Соглашение о ГЧП	Финансовое участие: 1. Государственные гарантии 2. Средства областного бюджета Имущественное участие: 1. Предоставление земельных участков, движимого и недвижимого имущества 2. Предоставление результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации
Воронежская область Закон Воронежской области от 01 ноября 2011 г. №151 – ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Воронежской области»	ГЧП – взаимовыгодное сотрудничество Воронежской области и частного партнера в реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Воронежской области, осуществляемое путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве. Резюме: отсутствует информация о долгосрочности сотрудничества, распределении рисков, ответственности, о необходимости объединения ресурсов, о предоставлении услуг, о бюджетном софинансировании проекта.	1. Соглашения о ГЧП 2. Иные формы, предусмотренные нормативными правовыми актами Воронежской области с учетом требований федерального законодательства	Финансовое участие: 1. Бюджетные ассигнования 2. Бюджетные инвестиции Имущественное участие: 1. Предоставление земельных участков, движимого и недвижимого имущества

Субъект РФ в ЦЧР, источник	Формулировка понятия ГЧП	Формы участия	Формы финансового и имущественного участия
Курская область: отсутствует законодательство о ГЧП			
<p>Липецкая область Закон Липецкой области от 05 апреля 2013 г. №142 – ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Липецкой области»</p>	<p>ГЧП – взаимовыгодное сотрудничество участников государственно-частного партнерства в целях реализации проектов, направленных на решение задач социально-экономического развития области. Резюме: отсутствует информация о долгосрочности сотрудничества, распределении рисков, ответственности, компетенций, о необходимости объединения ресурсов, о предоставлении услуг, о бюджетном софинансировании проекта и о необходимости закрепления юридической формы проекта.</p>	<p>1. Концессионные соглашения 2. Соглашения о сотрудничестве, взаимодействии</p>	<p>Формы финансового участия не прописаны Формы имущественного участия не определены</p>
<p>Тамбовская область Закон Тамбовской области от 07 октября 2011 г. №59 – ОЗ «Об участии Тамбовской области в проектах государственно-частного партнерства»</p>	<p>ГЧП – это взаимовыгодное сотрудничество Тамбовской области с частными партнерами по организации и реализации общественно значимых инвестиционных проектов Тамбовской области на условиях разделения компетенций, рисков и ответственности. Резюме: отсутствует информация о долгосрочности сотрудничества, о предоставлении услуг, о бюджетном софинансировании и о необходимости закрепления юридической формы проекта.</p>	<p>1. Концессионные соглашения 2. Соглашения о ГЧП 3. Иные формы, не противоречащие действующему законодательству РФ о ГЧП</p>	<p>Финансовое участие: 1. Государственные преференции 2. Субсидии 3. Государственные гарантии по займам 4. Средства областного бюджета Имущественное участие: 1. Предоставление земельных участков, движимого и недвижимого имущества</p>

Составлено автором

В основном региональные власти используют общее понятие «соглашения о ГЧП» в качестве формы участия, тем самым не препятствуя выбору формы ГЧП со стороны частного партнера и не ограничивая его в данном выборе.

Формы финансового участия различны в каждом регионе. Наиболее общей формой являются средства регионального бюджета и государственные гарантии. А вот формы имущественного участия везде одинаковы – предоставление земельных участков, движимого и недвижимого имущества. Причем данное имущество может передаваться как в

аренду, так и в доверительное управление, владение или пользование.

Помимо федеральных и региональных нормативно-правовых актов, к важнейшим правовым документам при реализации ГЧП-проектов относится договор, который требует тщательной проработки по каждому отдельному проекту. Условия договора прописываются на основании требований правовых актов как федерального, так и регионального уровня. Наличие договорной базы инвестиционных проектов представлено в табл.3.

Таблица 3

Наличие договорной базы инвестиционных проектов в регионах ЦЧР

Субъект РФ в ЦЧР	Формирование договорной базы на реализацию инвестиционных проектов	Создание специальных органов, координирующих инвестиционную деятельность	Наличие актов, устанавливающих гарантии реализации инвестиционных проектов в регионе
Белгородская область	+	Департамент экономического развития – Управление инвестиций и инноваций	+
Воронежская область	+	Департамент экономического развития – Агентство по инвестициям и стратегическим проектам	+
Курская область	-	Комитет по экономике и развитию	+
Липецкая область	+	Управление инвестиций и международных связей	+
Тамбовская область	-	Управление инвестиций	+

Составлено автором

Таким образом, в каждом регионе Центрального Черноземья представлены специальные органы по координации инвестиционной деятельности и имеется правовая поддержка реализации данной деятельности.

Следующим условием успеха реализации механизма ГЧП в регионе является наличие финансовой поддержки.

Механизм ГЧП является главной альтернативой привлечения новых частных источников финансирования в сложные инфраструктурные проекты, позволяющие при этом улучшить инвестиционный климат регионов и при этом сохранить контролируемую роль государства в его праве собственности на объект.

Финансирование проектов ГЧП в России

Наиболее распространенными источниками финансирования ГЧП проектов являются:

1. Государственное финансирование. При данном финансировании государство привлекает заемные средства, а затем посредством предостав-

ления субсидий, государственных гарантий, грантов или кредитов предоставляет их в качестве вклада в финансирование проекта.

2. Корпоративное финансирование. Данное финансирование, наоборот, предполагает использование заемных средств, взятых бизнес-структурами под залог действующего бизнеса (активы, доходы или «гудвил» компании). Минусом данного вида финансирования является тот факт, что объем требуемых инвестиций и прибыли, которые инвесторы планируют получить, ведут к удорожанию самого проекта. Данный вид финансирования требует дополнительного стимула для участия частного партнера в проекте.

3. Проектное финансирование. Данный вид финансирования предполагает финансирование ГЧП-проекта через специально созданную проектную компанию (так называемая SPV – special purpose vehicle), которая аккумулирует финансовые ресурсы [4].

Также для обеспечения финансирования капитальных затрат по проектам ГЧП могут быть использованы следующие инструменты:

1. Бюджетное инвестирование и/или финансирование – использование средств федерального и регионального бюджета, а также федеральных и региональных целевых программ.

2. Частное инвестирование, в том числе с привлечением участия иностранных инвестиций – использование собственных средств как российских, так и иностранных инвесторов.

3. Использование программ финансирования специальных институтов – финансовые инструменты Внешэкономбанка, Инвестиционного фонда и иных госкорпораций; кредиты банковских структур (Сбербанк, Россельхозбанк и т.п.), российских и международных финансовых институтов (ЕБРР, Международного финансового клуба и т.п.), гранты международных финансовых институтов; венчурное финансирование посредством Российской венчурной компании и иных частных венчурных фондов (обеспечение недорогим финансированием для инновационных компаний, находящихся на ранней стадии развития).

4. Смешанное финансирование – финансирование несколькими источниками, обозначенными выше. По сути, именно оно используется в ГЧП-проектах чаще всего.

Таким образом, инструменты финансирования коррелируют с источниками финансирования проекта ГЧП. Крайне важна детальная проработка финансовой поддержки проекта, чтобы проект ГЧП стал готовым инвестиционным решением региональных инфраструктурных проблем, а не «черновым вариантом» взаимодействия между властью и бизнесом.

Еще одним шагом к обеспечению эффективной финансовой поддержки региональных ГЧП-проектов мы считаем необходимость формирования так называемого «инвестиционного пула», т.е. сообщества инвесторов, которые заинтересованы в реализации проектов ГЧП и объединяются для вложения средств в активы с целью получения большей прибыли. Благодаря

инвестиционному пулу инвесторы смогут диверсифицировать свои средства для участия в разных проектах и, что более важно, смогут получить доступ к конкурсному отбору проектов.

Для возможности создания инвестиционных пулов в ЦЧР публичный сектор должен создать условия, при которых заемные средства привлекаются по фиксированной ставке на долгосрочный период и в той же валюте, что и ожидаемый доход. В случае отсутствия такой возможности инвестору должна быть предложена альтернатива в виде других преференций. К таким преференциям можно отнести: процентный своп; валютный своп; гарантийные соглашения [4]; дополнительную бюджетную поддержку; финансирование предпроектной работы или установление четких квот; налоговые послабления; техническое содействие; предоставление мандатов по реализации определенных проектов через механизм ГЧП [5].

В целом для финансирования российских проектов ГЧП характерны следующие тенденции:

- постепенная замена бюджетного финансирования инфраструктуры финансированием за счет средств частного сектора;
- расширение форм государственной поддержки ГЧП;
- ведение реестра расходных обязательств в отношении региональных бюджетных обязательств, возникших вследствие заключения соглашений о ГЧП;
- рост популярности форм концессий и контрактов жизненного цикла;
- внедрение специальных форм финансирования ГЧП-проектов, относящихся к инновационному сектору.

Институциональная инфраструктура ГЧП

Третьим условием успешной реализации проекта является наличие институционального органа по развитию ГЧП – специализированной структуры для инициирования и управления ГЧП, так называемого Центра ГЧП.

Центр ГЧП – это институциональная база, включающая квалифицированных специалистов для обеспечения успешной разработки, реализации и управления проектами.

В настоящее время в мире применяется несколько подходов к организации так называемых региональных центров ГЧП.

1. Головной Центр ГЧП связан с ключевым департаментом по экономической политике, инвестициям, экономическому развитию или иной экономической деятельностью.

2. Отраслевой Центр ГЧП имеет отраслевую специфику и находится в каком-либо отраслевом ведомстве.

3. Коммерческий Центр ГЧП – это некий коммерческий орган, организованный частными коммерческими структурами.

4. Государственно-частный Центр ГЧП – центр, организованный

совместными усилиями государственного и частного партнера, принятие решений осуществляется совместно (в США такие центры называют административно-частными).

Деятельность Центра ГЧП, входящего в структуру департаментов по экономическим вопросам региональной администрации, более эффективна, так как в любом случае любая отрасль, в которой реализуется ГЧП-проект, так или иначе связана с финансированием, инвестиционной деятельностью и реализацией экономической сделки. Однако мы не исключаем возможность создания узконаправленного отраслевого Центра ГЧП (например, Центр ГЧП при департаменте транспортной политики региона или Центр ГЧП при департаменте образования), который будет наделен определенными специфическими функциями, будет дополнять головной Центр и будет подчинен ему.

Центр ГЧП является своего рода связывающим звеном для работы частного и публичного сектора. Для реализации своих полномочий он должен быть взаимосвязан с организациями, обеспечивающими следующие виды деятельности: финансирование проектов; страхование рисков; консалтинг; обучение и инновации; обеспечение интересов бизнеса; прочее.

Направления деятельности регионального Центра ГЧП представлены на рис. 1.



Рис. 1. Возможные направления деятельности регионального Центра ГЧП

Проанализируем наличие региональных Центров ГЧП в регионах Центрального Черноземья (табл. 4).

Таблица 4

Наличие региональных Центров ГЧП в регионах Центрального Черноземья

	Белгород	Воронеж	Курск	Липецк	Тамбов
Тип Центра	Центр ГЧП при департаменте экономической политики – Главной Центр	Центр ГЧП при департаменте экономической политики – Главной Центр	Центр ГЧП отсутствует. Его функции выполняет отдел инвестиционной политики	Государственный Центр ГЧП	Центр ГЧП отсутствует. Его функции выполняет отдел инвестиционной политики
Подчиненность Центра	Департамент экономического развития	Департамент экономического развития	Администрация Курской области	Администрация Липецкой области и Некоммерческое партнерство «Центр развития ГЧП»	Администрация Тамбовской области
Опосредованное подчинение Центра	Управление инвестиций и инноваций	Агентство по инвестициям и стратегическим проектам	Комитет по экономике и развитию Курской области	Нет	Управление экономической политики администрации Тамбовской области
Центр ГЧП	Отдел оценки регулирующего воздействия и ГЧП	Отдел по развитию ГЧП	Отдел инвестиционной политики или отдел развития инвестиционной инфраструктуры	Некоммерческое партнерство «Региональный центр развития ГЧП Липецкой области»	Отдел инвестиционной политики

Составлено автором

Как видно из таблицы, не во всех регионах Центрального Черноземья сформированы Центры ГЧП. Однако тенденция к их формированию уже на данном этапе прослеживается.

Региональные Центры ГЧП должны выполнять ряд обязательных функций. Основными обязательными функциями «идеального» регионального Центра ГЧП должны стать следующие:

1. Усовершенствование нормативно-правовой базы региона в отношении улучшения инвестиционного климата и использования механизма ГЧП (внесение изменений в подзаконные акты, распоряжения и иные нормативно-правовые акты, внесение проектов на рассмотрение, разработка методических рекомендаций по вопросам ГЧП, подготовке конкурсной документации и т.п.).

2. Консультирование по вопросам механизма ГЧП, освещение возможностей ГЧП среди потенциальных инвесторов, финансистов, юристов и иных заинтересованных лиц, организация встреч с зарубежными и российскими экспертами в той или иной области реализации ГЧП для распространения

опыта, изучение зарубежной практики и ее приложение в российской действительности, помощь в описании проекта и предоставлении необходимой документации и т.п.

3. Использование механизма ГЧП как инструмента реализации приоритетных государственных проектов и повышения инвестиционной привлекательности региона, продвижение ГЧП-проектов на региональном и федеральном уровне, а с другой стороны, взаимовыгодное сотрудничество государства, бизнеса, кредиторов, консультантов-посредников и потребителей.

4. Обеспечение мониторинга и контроля за ведением ГЧП-проектов, мониторинг инвестиционной деятельности и отбор социально значимых проектов.

5. Создание и постоянное обновление базы ГЧП-проектов, обеспечение недискриминационного доступа к конкурсу, подготовка базы кредитных и иных организаций по финансовому обеспечению проекта.

6. Поддержка в реализации социально значимых проектов, опосредованное создание новых рабочих мест.

7. Привлечение инвестиций в депрессивные регионы, в высокорисковые и малоприбыльные отрасли стратегического назначения, повышение инвестиционной привлекательности региона, улучшение инвестиционного климата, осуществление мер государственной поддержки и предоставления государственных гарантий, финансирование проекта, разработка программ по продвижению проекта и его услуг на рынок.

8. Стимулирование и поощрение использования инновационных разработок и нанотехнологий, новых методов управления и т.п.

Заключение

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать вывод: реализация факторов успеха механизма ГЧП позволит российским регионам выйти на передовые показатели в сфере инвестиционной активности и стать привлекательными для частных российских и иностранных инвесторов.

Список источников

1. О государственно-частном партнерстве в Липецкой области: Закон Липецкой области от 05 апреля 2013 г. № 142-ОЗ.

2. О государственно-частном партнерстве в Воронежской области: Закон Воронежской области от 01 ноября 2011 г. № 151-ОЗ.

3. Об участии Тамбовской области в проектах государственно-частного партнерства: Закон Тамбовской области от 07 октября 2011 г. № 59-ОЗ.

4. Делмон Д. *Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти*. Доступно: <http://goo.gl/tDROyW>. (дата обращения: 12.12.2014)

5. Меркулова М.Е. *Государственно-частное партнерство в региональной экономике депрессивного типа: теоретические, методические и прикладные аспекты*: авторефер. дис. ... канд. экон. наук. Иваново, 2013.

FACTORS FOR SUCCESSFUL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIAN REGIONS (CENTRAL CHERNOZEMIC REGION EXAMPLE)

Sazykina Sofia Aleksandrovna, graduate student

Rastopchina Yulia Leonidovna, Cand. Sc. (Econ.), Assoc. Prof.

Belgorod State National Research University, Pobedy st., 85, Belgorod, Russia, 308015;
e-mail: s.sofy@mail.ru

Purpose: improving the efficiency of the interaction between public and private capital. *Discission:* we explored key factors promoting to the effective implementation of the PPP in the Central Chernozemic region. The authors detailed current legislative framework disadvantages, as well as differences of forms of financial assistance. There are some results of comparative analysis of approaches to key infrastructure infrastructure elements (regional centers of the PPP) organization. *Results:* the authors suggested some ways to improve the legislative framework of the PPP as well as some options for PPP projects financial support, built a conceptual model of the institutional development infrastructure of the PPP in the region.

Keywords: public-private partnership (PPP), PPP regional center, PPP mechanism, Central Chernozemic regions, investment, PPP legal regulation.

Reference

1. Lipetsk Region Law «On Public-private Partnership in Lipetsk Region» of April 05, 2013, № 142-OZ.
2. Voronezh Region Law «On Public-private Partnership in Lipetsk Region» of November 01, 2011, № 151-OZ.
3. Tambov Region Law «On Tambov Region Public-private Partnership Projects Participation» of October 07, 2011, № 59-OZ.
4. Delmon D. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture. Prakticheskoe rukovodstvo dlia organov gosudarstvennoi vlasti*. Available at: <http://goo.gl/tDROyW>. (accessed: 12.12.2014)
5. Merkulova M.E. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v regional'noi ekonomike depressivnogo tipa: teoreticheskie, metodicheskie i prikladnye aspekty*. Diss. Ivanovo, 2013.